



THE LONDON SCHOOL  
OF ECONOMICS AND  
POLITICAL SCIENCE ■



LEGITIMACY &  
CITIZENSHIP  
in the Arab world  
Research at LSE ■

# المحكمة الدستورية في الدساتير السورية

## قراءة قانونية تاريخية مُقارنة

د. إبراهيم درّاجي

تموز 2020



## حول برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي

”برنامج الشرعية والمواطنة في العالم العربي“ هو أحد البرامج البحثية التابعة لوحدة أبحاث الصراع والمجتمع المدني في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية LSE. ينظر البرنامج في الفجوة في مفهوم الشرعية بين المحلي والخارجي في العالم العربي. فمنظور المواطنين المحليين لما هو شرعي يتصف بموضوعة مستمدة من تجربتهم العملية ومن ثقافتهم؛ فيما يحمل صناع القرار الخارجيين غالباً مفهوم إجرائي عن الشرعية منفصل عن مفهومها المحلي وينتج عنه مسارات وإجراءات يراها المجتمع المحلي بعيدة عنه. كما يبحث البرنامج في كيفية العمل على تأجيج الهويات الإقصائية مثل الهويات الطائفية والقومية، عمداً من قبل النخب الحاكمة وبعض الجهات الخارجية وإقامها في الخطاب العام والدساتير والقوانين كوسيلة لتجاهل المطالب الديمقراطية وحرف مسارها وإعاقة احتمالات بناء الشرعية.

وتُعَدّ التجربة السورية محور المشروع، إلا أن ذلك لا يحول دون إجراء تحليل مقارنة لاستخلاص الدروس ذات الصلة المستفادة من لبنان والعراق، حيث كانت اتفاقيات تقاسم السلطة القائمة على أساس عرقي وطائفي أساس عمليات بناء السلام وكتابة الدستور.

إن سلسلة أوراق العمل البحثية هي سلسلة أوراق ينشرها البرنامج تباعاً، وتُعنَى بدراسة قضايا محورية في بناء الشرعية والديمقراطية وتشكيل الهوية في سوريا من منظور دستوري، وذلك بإجراء مسح تاريخي لتطوّر التعامل مع هذه القضايا في الدساتير السورية المتعاقبة منذ أول دستور سوري أنجز عام 1920 وحتى يومنا هذا، إلى جانب النظر في تطوّر التعاطي مع هذه القضايا، وكيفية تداولها وفق السياق التاريخي، وتقديم الحلول والمقترحات حول التعاطي مع هذه القضايا في وقتنا الراهن بعد إجراء تحليل مقارنة لكيفية تعاطي دساتير أخرى معها.

يقوم على البرنامج فريق عمل من الخبراء والباحثين، وتديره د. ريم تركماني.

للمزيد من المعلومات يمكن زيارة موقع المشروع: <http://dustoor.org>

This publication was made possible by a grant from Carnegie Corporation of New York. The statements made and views expressed are solely the responsibility of the author.

**صورة الغلاف:** صور لطابعين تم إصدارهما في سوريا عام 1950 احتفاءً بالدستور السوري الأول بعد الاستقلال، والذي أُقرَّ بتاريخ 5 أيلول/سبتمبر من العام نفسه، من قبل جمعية تأسيسية منتخبة. ويُعدّ هذا الدستور أول دستور سوري يؤسس للإنشاء محكمة دستورية حقيقية وفق المفهوم المعاصر.

الآراء المعبر عنها في هذا الكتاب هي آراء المؤلف ولا تمثل بالضرورة آراء كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية (LSE).  
يصرح باستنساخ مقتبسات من هذا البحث مجاناً ومن دون إذن كتابي، شريطة الإشارة إلى المصدر الأصلي مع ذكر العنوان الكامل للبحث وتاريخ نشره وأسماء المؤلفين وذكر الـ LSE وبرنامج المواطنة والشرعية في العالم العربي.

للتواصل والاستفسار: Id.Syria@lse.ac.uk

All rights reserved

حقوق الطبع والنشر © 2020 LSE.  
جميع الحقوق محفوظة

## الفهرس

6.....	تمهيد
7.....	هذا الكتاب
9.....	لماذا المحكمة الدستورية؟
11.....	مسار الدساتير السورية التي يستعرضها هذا الكتاب
11.....	1- مشروع دستور 1920
11.....	2- دستور 1930
11.....	3- دستور 1950
12.....	4- دستور 1953
12.....	5- دستور 1962
12.....	6- دستور 1973
12.....	7- دستور 2012
13.....	الفصل الأول: تشكيل المحكمة
14.....	مقدمة
15.....	1.1 عدد قضاة المحكمة
15.....	1.1.1 الدساتير السابقة
17.....	1.1.2 الدستور الحالي
17.....	1.1.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية
19.....	1.2 آلية اختيار قضاة المحكمة
19.....	1.2.1 الدساتير السابقة
22.....	1.2.2 الدستور الحالي
23.....	1.2.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية
28.....	1.3 شروط العضوية في المحكمة
29.....	1.3.1 الدساتير السابقة
32.....	1.3.2 الدستور الحالي
34.....	1.3.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية
38.....	1.4 مدة العضوية وإمكانية التجديد
38.....	1.4.1 الدساتير السابقة
39.....	1.4.2 الدستور الحالي
40.....	1.4.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية
42.....	1.5 عزل القضاة
42.....	1.5.1 الدساتير السابقة
43.....	1.5.2 الدستور الحالي
44.....	1.5.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية
48.....	الفصل الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية وآلية الوصول إليها
49.....	مقدمة
50.....	2.1 الدساتير السابقة
63.....	2.2 الدستور الحالي
63.....	2.2.1 الرقابة الدستورية
70.....	2.2.2 الاختصاص الجزائي
71.....	2.2.3 الاختصاص في القضايا الانتخابية وشروط الترشيح
75.....	2.2.4 الاختصاص الاستشاري

77	2.2.5 الاختصاص بتفسير نصوص الدستور .....
80	2.3 أوجه النقص في اختصاصات المحكمة الدستورية السورية مقارنةً بالمعايير والممارسات الدولية .....
80	2.3.1 توسيع نطاق الاختصاص الإلزامي للمحكمة الدستورية .....
82	2.3.2 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على إعلان واستمرار حالة الطوارئ .....
84	2.3.3 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على تعديل الدستور .....
85	2.3.4 تذليل عقبات وقيود وصول الأفراد للمحكمة الدستورية .....
90	2.3.5 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها .....
92	2.3.6 منح المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية .....
94	2.3.7 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية .....
96	2.3.8 منح المحكمة الدستورية صلاحية حل الخلافات بين سلطات الدولة .....
98	<b>الفصل الثالث: إشكاليات المحكمة الدستورية ومقترحات تطويرها</b> .....
99	مقدمة .....
100	3.1 الإشكاليات المتعلقة باستقلالية المحكمة .....
100	3.1.1 عدد قضاة المحكمة .....
101	3.1.2 آلية اختيار القضاة .....
102	3.1.3 شروط العضوية في المحكمة .....
103	3.1.4 مدة العضوية وإمكانية التجديد .....
104	3.1.5 عزل القضاة .....
104	3.2 الإشكاليات المرتبطة بقدرة المحكمة على ممارسة اختصاصاتها .....
109	3.3 الإشكاليات المرتبطة بقدرة الأفراد على الوصول للمحكمة .....
112	3.4 الإشكاليات المرتبطة بتعزيز الصلاحيات بما يكفل إحكام الرقابة الدستورية .....
112	3.4.1 الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها .....
113	3.4.2 الرقابة على تعديل الدستور .....
113	3.4.3 الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها .....
114	3.4.4 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية .....
115	3.4.5 الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية .....
116	<b>خاتمة</b> .....
118	<b>قائمة المراجع</b> .....

«لا أظن أن هيئة تُعطى هذه الصلاحيات يُمكن أن يكون أعضاؤها من البشر، وإنما يكونون فوق البشر»<sup>1</sup>. بهذه الكلمات عبّر السيد عبد الرحمن العظم، أثناء مناقشات اللجنة التأسيسية لصياغة دستور 1950 في سوريا، عن تخوفه من مبدأ إنشاء المحكمة العليا والصلاحيات الواسعة التي مُنحت لها في ذلك الدستور، الذي يُعد البداية الحقيقية لإنشاء المحكمة الدستورية في سوريا، وهي التسمية التي حلت لاحقاً بدلاً من مُسمّى «المحكمة العليا» الذي استُخدم في الدساتير الأولى التي عرفت بها البلاد.

يعكس هذا التحوّل الجدلي والانقسام الذي رافق دوماً إنشاء هذه المحكمة وصلاحياتها، وهو ما أدى أحياناً إلى تغييبها فعلياً عن عدّة دساتير، كما هي الحال في دستور الوحدة مع مصر سنة 1958 وكذلك دساتير 1964 و1969 و1971، وأدى كذلك، في أحيان أخرى، إلى النصّ عليها دستورياً وتغييبها واقعياً بحيث لا تُمارس من صلاحياتها إلا ما يُسمح لها به، ولا تؤدي إلا النذر اليسير مما يُفترض بها أن تؤديه.

وعلى الرغم من أن النص على المحكمة العليا قد تم لأول مرة في سوريا في مشروع الدستور الأول سنة 1920 وهو الدستور الذي لم يدخل حيز النفاذ وكذلك الدستور الذي تلاه في العام 1930؛ فإنه أدخل إلى المنظومة القانونية والدستورية في سوريا مبكراً مفهوم «المحكمة العليا»، وإن كان دورها مقتصرًا على إمكانية محاكمة الوزراء وبعض المسؤولين الذين قد يرتكبون ما يستوجب محاسبتهم. ودون أن تؤدي المحكمة العليا في تلك الدساتير أي دور رقابي على دستورية القوانين والأعمال الأخرى المخالفة للدستور، والمنسوبة للحكومة أو سلطات الدولة الأخرى.

ويشكل دستور 1950 البداية الحقيقية لمفهوم الرقابة الدستورية، وهو الدور الذي أنيط بالمحكمة العليا التي نصّ على إنشائها ذلك الدستور والذي تكررت أغلبية أحكامه في بعض الدساتير اللاحقة كما سيتضح في الصفحات الآتية.

في المقابل يُعد دستور 1973 هو الدستور الأول في تاريخ البلاد الذي يُحلّ مصطلح «المحكمة الدستورية» بدلاً من «المحكمة العليا» الذي درج استخدامه منذ مشروع الدستور الأول في العام 1920. وهو المصطلح الذي حافظ عليه الدستور الحالي، لسنة 2012، وإن كان قد غيّر قليلاً من منظومة تلك المحكمة واختصاصاتها وآلية عملها.

ورغم الجدلي والنقاش السائد حالياً حول القضايا الدستورية في سوريا والمترافق مع انطلاق أعمال اللجنة الدستورية السورية، التي بدأت متعثرة بعد بدء جولتها الأولى في جنيف بتاريخ 30/10/2019؛ فإنّه من الملاحظ أن مسألة المحكمة الدستورية لم تحظ أبداً بالاهتمام الواجب ولا بالنقاش اللازم بما يتناسب مع أهمية دورها وحساسية صلاحياتها وأبعاد الأدوار التي يُفترض بها أن تؤديها.

إذ من الملاحظ دوماً أن النقاش حول المحكمة إن تمّ؛ يُختصر بالتحديات المرتبطة بالقيود حول إمكانية وصول الأفراد مباشرة إلى المحكمة. وهو تحدٍ مهم وجوهري دون أدنى شك. إلا أنه ليس وحده العائق أمام تطوير دور المحكمة وتنشيطها وقدرتها على استعادة ثقة الشعب بها كجهاز مستقل قادر على ممارسة الرقابة الدستورية فضلاً عن العديد من المهام الجسام التي كُلِّف بها الدستور والقانون الخاص بالمحكمة.

وتكشف الممارسات والتجارب الدولية أن وجود المحاكم الدستورية هو أمر بالغ الأهمية في المنظومة القانونية والسياسية في الدولة ككل، حيث تقوم المحاكم الدستورية بدور حامي الدستور، فتعزز بذلك سيادة القانون وتساهم في إضفاء الطابع المؤسسي عليه، كما تؤدي دوراً في ضمان تطبيق القانون بشكل عادل ومتساوٍ على الجميع، كما تلعب المحكمة الدستورية دوراً مهماً أيضاً على صعيد حماية الحقوق الفردية فهي تسعى إلى تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد والجماعات وحقوق الأقلية والأغلبية أيضاً، فتوفر بذلك منصة للمواطنين سواء على الصعيد الفردي، أو الأقليات على الصعيد الجماعي، وتمكنهم من رفع الشكاوى في حال انتهاك حقوقهم المحمية دستورياً. كما يمكن أن تساهم المحاكم الدستورية بشكل كبير في الفصل بالنزاعات التي يمكن أن تنشأ، حيث تُعتبر قرارات المحكمة الدستورية بمثابة القرار النهائي لحسم أي نزاع أو خلاف، وذلك عندما تُبين مدى دستورية النص القانوني أو التصرف محل الخلاف. وبذلك تحول المحكمة الدستورية دون تحوّل الخلافات السياسية أو القانونية إلى نزاعات طويلة الأمد



ولتقديم قراءة متكاملة حول هذا الموضوع سيركز الكتاب في فصله الأول على إنشاء تلك المحكمة والإشكاليات المرتبطة بها، فيما سيتم تخصيص الفصل الثاني لاختصاصات المحكمة والصلاحيات التي تتمتع بها، في حين سنخصص الفصل الثالث منه لإشكاليات المحكمة الدستورية السورية ومقترحات تطويرها.

## هذا الكتاب

**يتطرق هذا الكتاب في  
تحليل قانوني سياسي  
تاريخي، إلى مراحل أساسية  
مرتبطة بالمحكمة  
الدستورية العليا في  
دساتير سوريا المتعاقبة،  
فضلاً عن مقارنتها مع  
العديد من التجارب  
الدستورية، وتقييمها  
بواسطة المعايير الدولية  
الثابتة والمستقرة والواجبة  
الاتباع، وصولاً إلى تقديم  
بعض الاقتراحات الهادفة  
لدعم الجهود المبذولة  
حالياً لتبني وثيقة دستورية  
تلبي طموحات السوريين  
والسوريات كافة.**

يحاول الكتاب إظهار التطورات التي شهدتها المحكمة الدستورية السورية منذ النص عليها لأول مرة في مشروع دستور 1920 وصولاً إلى وضعها الراهن بمقتضى دستور 2012. سواء من جهة المعايير الشكلية التي اتبعت في إنشائها، أو القواعد الموضوعية التي حددت اختصاصها وآلية الوصول لها.

ويُركّز الكتاب على إشكالية ما إذا كانت المحكمة الدستورية السورية، عبر مسارها الطويل، قادرة على أداء الدور الذي يُفترض بالحاكم الدستورية أن تؤديه في المنظومات القانونية للدول سواء لجهة ممارسة الرقابة الدستورية اللازمة، أو الدفاع عن الحقوق الدستورية للأفراد، فضلاً عن ضمان اتساق التصرفات المنسوبة لسلطات الدولة المختلفة مع أحكام الدستور بوصفه القانون الأسمى للبلاد.

وقد سعى الكتاب إلى الإجابة على تساؤلات عديدة أهمها: كيف يُمكن للمحكمة الدستورية السورية أن تكون بالفعل الملاذ الذي يلجأ إليه كل مواطن مُستحقّ حقوقه الدستورية وعجزت المنظومة القانونية السائدة عن إنصافه؟ وكيف يمكن أن تكون المحكمة هي المرجعية لضمان تطبيق أحكام الدستور بالفعل لا بمجرد القول، وبما يعني تحويل النصوص الجميلة والعبارة الراقية التي يتضمنها أي دستور إلى ممارسات ملموسة وأفعال حقيقية يشعر بها كل مواطن ومواطنة؟

كما يُناقش الكتاب ما إذا كان مسار المحكمة الدستورية السورية، الشكلي المتعلق بالتأسيس والموضوعي المرتبط بالصلاحيات وإمكانية الوصول إليها، يتوافق بالفعل مع المعايير والممارسات الدولية السائدة والمستقرة لدى العديد من دول العالم وينسجم معها؟ وهل أثر النهج الذي تبناه المشرع الدستوري السوري، عبر تاريخه، بصدد هذه المحكمة على قدرتها على أداء دورها بالشكل المطلوب؟ وهل ثمة حاجة لإدخال تعديلات دستورية تتعلق بهذه المحكمة؟ وهل يتعلق الأمر هنا بإنشاء المحكمة وتشكيلها، أم باختصاصاتها وإمكانية الوصول إليها؟ وهل توجد ممارسات دولية، قريبة من الواقع السوري وقابلة للتطبيق عليه، يُمكن الاستناد إليها والاستفادة منها لإدخال التعديلات اللازمة على منظومة المحكمة الدستورية السورية شكلاً وموضوعاً؟

وللإجابة على التساؤلات السابقة، وغيرها من التساؤلات الأخرى، كان لا بد من اتباع منهج تحليلي نقدي، تاريخي مُقارن واستقرائي، حيث تم استعراض النصوص ذات الصلة بالحاكم الدستورية السورية كافة، عبر تاريخها، وتحليلها بروح نقدية تركّز على ما ينبغي أن يكون، وليس على ما هو قائم بالفعل، كما تم تحليل النصوص والممارسات، إن وُجدت، وبصورة خاصة بمقتضى الدستور الحالي لسنة 2012 ومُقارنة ذلك مع ما هو سائد في العديد من دول العالم العربية والأجنبية على حدّ سواء.

2 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، المؤلفون: سوجيت شودري وكاثارين غلين بايس، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014. ص 21 وما بعدها.

وتم العمل أيضاً على المنهج التاريخي حيث تتبع الكاتب تطور المحكمة الدستورية منذ النص عليها لأول مرة في مشروع دستور 1920 والذي لم يدخل حيز النفاذ، ثم رصد الكاتب تطور هذا المسار في الدساتير السورية المتعاقبة، وعرض الإشكاليات والجدل الذي ارتبط بهذه المحكمة منذ إنشائها وبصورة خاصة في دستور 1950، والذي يُشكّل البداية الحقيقية للمحكمة الدستورية السورية عندما تم منحها، لأول مرة، اختصاص الرقابة الدستورية. ويبيّن تغييب المحكمة الدستور بالكامل عن دساتير سورية عديدة صدرت وتم العمل بها لسنوات دون أن تتضمن أية إشارة إلى هذه المحكمة التي كانت تظهر في الدساتير السورية أو تختفي ودون معرفة معايير إيجادها ومبررات تغييبها.

عُني هذا الكتاب بالمنهج التاريخي للتطلع إلى المستقبل واستقراء ما يُمكن إدخاله من تعديلات في أية عملية دستورية مُقبلّة، وقَدّم الكاتب بصدد كل مسألة أثّرت في هذا الكتاب الأفكار والمُقرّحات الكفيلة بتحسين أداء هذه المحكمة بما يُمكنها من أداء الدور المطلوب منها والذي تقوم به عادةً المحاكم الدستورية المُماثلة.

وبطبيعة الحال لم يكن العمل على هذا الكتاب بالأمر السهل، إذ اعترضته العديد من الصعوبات والتحديات، حيث كان يُفترض بالعمل أن يركّز على مكانة المحكمة الدستورية في الدساتير السورية المتعاقبة، وقد اقتضى ذلك العودة إلى دساتير الدولة كافة منذ نشوء الدولة الوطنية السورية، إلا أن ذلك لم يكن كافياً إذ تتضمّن غالبية الدساتير نصوصاً عامة وعبارات مقتضبة حول تلك المحكمة، ومن ثمّ تحليل كافة التفاصيل المرتبطة بها، شكلياً وموضوعياً، إلى القوانين الخاصة بالمحكمة أو المرتبطة بها، وهنا برزت، فضلاً عن الكم الكبير من القوانين الواجب العودة إليها، إشكالية الحصول على تلك القوانين، وخاصةً القديمة منها والتي تعود إلى عقود مضت، إلى جانب التحقق من صحة تلك القوانين ودقتها ومصادقيتها، ذلك أن بعضها وُجد بنماذج تحمل اختلافات، وهو أمر تمّ تذليله من خلال تأمين «الأعداد المُتاحة» من الجريدة الرسمية السورية، خلال قرن كامل، بغية تحليل تلك القوانين ومطابقتها، الأمر الذي استوجب البحث في آلاف الصفحات المتناثرة ومئات الأعداد من تلك الجريدة التي لم تكن متاحة أيضاً بكامل أعدادها، كما تمّ أيضاً العودة إلى ما هو مُتاح من الأعمال التحضيرية لبعض اللجان التأسيسية للدساتير السورية المتعاقبة. وهو ما استلزم الكثير من الجهد والوقت للوصول إلى النتيجة المطلوبة.

كما واجهت هذا الكتاب إشكالية أخرى ترتبط بصعوبة الحصول على المعلومة، إذ إن الوصول إلى أية معلومة حتى لو كانت مباحة وعلنية يبدو شديد الصعوبة في كثير من الأحيان، بما في ذلك نصوص القوانين التي يُفترض أنها منشورة، وكذلك مداورات المحكمة وأحكامها، وخاصةً في السنوات السابقة.

فضلاً عن الافتقار إلى تلك المعلومة أساساً، وهي إشكالية كبرى. إذ إن الكثير من الوثائق والأحداث التاريخية في سوريا لا يتم حفظها أو لم يتم توثيقها أساساً، وهو ما ينطبق على سبيل المثال، على أعمال اللجان التأسيسية لصياغة الدساتير السورية المتعاقبة، وهو ما نوصي بتجنبه في أية عملية دستورية مستقبلية، فهذا التوثيق وإتاحته للعموم يرتبط بحق الإنسان في المعرفة والوصول إلى المعلومة، فضلاً عن أنه حق للأجيال القادمة لتعرف المسار الذي مضت به تلك القضايا، وبغية تجنب الأخطاء التي ارتكبت، والحفاظ على الإيجابيات التي تمت.

وإلى جانب ما تقدّم، برزت مشكلة الافتقار إلى الدراسات المتخصصة المعنية بالمحكمة الدستورية السورية، والتي رصدنا تجاهلها، ليس شعبياً وسياسياً فحسب، بل كذلك بحثياً وأكاديمياً، فعدا بعض المقالات المتناثرة أو الدراسات العامة؛ ثمة إشكالية حقيقية في العودة إلى مراجع سورية متخصصة ومهنية وموثوقة.

وامتدت الصعوبة أيضاً إلى البحث عن التجارب المُقارنة العربية والدولية، إذ احتاج الأمر إلى مراجعة عدد كبير من تلك التجارب والممارسات في سبيل ترشيح ما هو قابل للتطبيق في الواقع السوري، وبما يتناسب مع النظام القانوني السائد في سوريا، وهنا كانت الإشكالية باعتبار أن حال الكثير من المحاكم الدستورية في العالم العربي ليست أفضل مما هي في سوريا، وفي كثير من الحالات كانت أسوأ في حقيقة الأمر، هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن السياق السياسي والقانوني والديمقراطي والتاريخي في كل دولة يلعب دوراً أساسياً ومؤثراً في الخيارات التي يتمّ تبنيها بصدد المحكمة الدستورية، فعندما تمنح دول السلطة التشريعية أو القضائية حق ترشيح بعض أعضاء المحكمة الدستورية؛ فإن ذلك يُشكّل ضمانة حقيقية في تلك الدول نظراً لوجود تعددية سياسية فعلية واحترام مبدأ فصل السلطات بشكل حقيقي، وهو ما لا يتوفر في دول أخرى تكون فيها السلطان التشريعية والقضائية تابعتين كليّة



للسلطة التنفيذية وامتداداً لها. مما اقتضى الحذر الشديد عند اختيار التجارب المُقارنة وعرض الممارسات الدولية الجديرة بالاعتناء.

أخيراً، لقد فرض الانقسام السوري الحالي نفسه بقوة كتحدي إضافي كان ينبغي علينا التعاطي معه، إذ ينقسم الكثير من السوريين والسياسيين حالياً بصدد أية مسألة وبشأن كل قضية، فيغيب التقييم الموضوعي، وينطلق كل رأي من خلفية سياسية أو تحزب مُسبق، ولا يتم قبول أي فكر مُخالف، حيث يتم تعليقه وتصنيفه في إطار المواقف المُسبقة على الفور. وقد حاول هذا الكتاب الخروج من هذا الواقع في سبيل تقديم رؤية قانونية لمحكمة دستورية سورية مستقبلية تُلبّي تطلعات السوريين والسوريات كافة، وتنصف الجميع دون إقصاء، وتفتح أبوابها لكلّ دون تمييز، فترسي حكم دولة القانون وتساهم ببناء وطن تنتظره عملية إعادة إعمار لا ينبغي أن تقتصر على الحجر، ولا تتوقف عند حدود البشر، بل تطل مفاصل الدولة ومؤسستها كلها، وفي مقدمتها المحكمة الدستورية بطبيعتها الحال.

## لماذا المحكمة الدستورية؟

تؤدي المحاكم الدستورية دوراً مهماً ومؤثراً في المنظومات القانونية الوطنية،<sup>3</sup> فهي المؤتمنة على كفالة احترام أحكام الدستور وضمان تطبيقه، وهي المرجعية الدستورية والقانونية العليا التي لا ينبغي أن يعلوها شيء ولا يجوز أن يُخالفها أحد، كما أنها الملاذ الأخير الذي يُفترض أن يلجأ إليه كل من مُست حقوقه الدستورية وعجزت وسائل التقاضي العادية عن إنصافه.

لكل ما سبق فإن اختيار المحكمة الدستورية للبحث والتحليل هو أمر لا يحتاج لتقديم مبررات أو عرض توضيحات، ورغم ذلك فإن الحديث عن المحكمة الدستورية السورية، تحديداً، هو أمر يتطلب شرحاً إضافياً عن أسباب الحديث عنها ومبرراته، باعتبار أنها منسية ومظلومة وواعدة في الوقت ذاته.

**كيف يُمكن أن  
تساهم المحكمة  
الدستورية ببناء  
وطن حقيقي تسود  
فيه العدالة، وقيم  
الحرية والكرامة  
والمساواة، ويشعر  
فيه كل إنسان  
بمعنى المواطنة  
الحقيقية، دون أي  
استثناء أو إقصاء أو  
تمييز؟**

إن المحكمة الدستورية السورية منسية بشكل مثير للريبة والاستغراب، فقلما يتم الحديث عنها أو الإشارة إليها، في حين يتم تجاهلها دوماً، شعبياً ودستورياً وسياسياً وقانونياً، وتهميشها بشكل «شبه مُنظم»، لدرجة أنه يكاد أن لا يشعر بها أحد. ولعل هذا ما تجلّى في الجدل الدستوري القائم في سوريا منذ العام 2011، فمنذ ذلك التاريخ وحتى الآن، سنة 2020، قُدمت العديد من الأفكار والمشاريع والأوراق الدستورية التي ناقشت الكثير من مقومات الدستور ومفاصل الدولة وسلطاتها المختلفة، بيد أن غالبية تلك الأوراق والأفكار والمشاريع اجتمعت، دون اتفاق، على تجاهل المحكمة الدستورية ككيّة، أو تغييب دورها فعلياً من خلال منحها دوراً هامشياً محدوداً.

قد يكون مبرر هذا هو محدودية دورها، طوال عقود، فقلما تمت الإشارة إلى حكم شهير أصدرته، أو رأي استشاري أعلنته غير من المفاهيم القانونية أو الدستورية السائدة كما هي حال العديد من المحاكم أو المجالس الدستورية المماثلة،<sup>4</sup> وهو ما أدّى إلى تراكم موقف سلبي منها وتجاهلها، وصولاً لاستقرار التعامل معها على أساس أنها جزء لازم من «تركيبية دستورية قائمة»، تم تصميمها

3 تُعرّف المحاكم الدستورية بأنها سلطات قضائية أنشئت للنظر بشكل خاص وحصري في النزاع القضائي الدستوري، وهي خارج الجهاز القضائي العادي ومستقلة عنه كما عن السلطات العامة، ويعود تأسيس هذه المحاكم بصيغتها الحديثة إلى النموذج النمساوي أو الأوروبي للعدالة الدستورية حيث ظهر هذا النموذج في عام 1920 مع المحكمة الدستورية العليا في النمسا وهي مُستوحاة بشكل مباشر من أفكار الفقيه Hans Kelsen الذي شغل عضويتها حتى سنة 1929. يُنظر: المعجم الدستوري، أوليفيه دوهاميل وإيف ميني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى 1996. ص 1022.

4 مثال ذلك ما أصدره المجلس الدستوري الفرنسي سنة 2018 عندما ألغى «جنحة التضامن»، التي كان يلاحق بها فرنسيون يساعدون مجانباً مهاجرين في وضع غير قانوني. وبهذا أقر المجلس «مبدأ الأخوة»، خلال مداوالاته في قضية رفعها مزارع فرنسي، أصبح رمزاً لمساعدة اللاجئين على الحدود الفرنسية الإيطالية. وبتركيس المجلس الدستوري لمبدأ الأخوة، وتذكيره بأن شعار الجمهورية الفرنسية هو «حرية، مساواة، أخوة» وبأن الدستور يستند إلى هذا المثال المشترك، فإن هذه الأحكام لن تتكرر بحكم أنها أضحت غير دستورية. خاصة أنه أكد في نص قراره «تنبع من مبدأ الأخوة حرية مساعدة الآخر، بهدف إنساني، من دون الأخذ في الاعتبار قانونية إقامته على الأراضي الوطنية». وفي ضوء ذلك، أمر المجلس بتعديل عدد كبير من مواد قانون دخول الأجانب وإقامتهم التي تعتبر غير دستورية.

بعناية بحيث لا يُعدّ تغييبها فشلاً، ولا وجودها نجاحاً.

كما أن المحكمة الدستورية السورية **مظلومة** أيضاً، فرغم صحة الاتهامات السابقة الموجهة إليها بسبب سلبيتها وعدم فاعليتها؛ فإنّه يتمّ دوماً تجاهل التفكير فيما إذا كانت هي سلبية بإرادتها أم أنها أصبحت كذلك بسبب تصميمها ومحدودية الصلاحيات التي مُنحت لها، وكذلك تقييدها بالكثير من المعوقات التي تحد من قدرتها على تنفيذ الدور المأمول منها.

وبالتالي فإن التقييم الموضوعي للمحكمة الدستورية السورية يتطلب الإجابة مُسبقاً على العديد من التساؤلات قبل الحكم القطعي عليها، ومن تلك التساؤلات: هل تمتنع المحكمة عن ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها، أم أنها مسلوية الصلاحيات أساساً؟ وهل الوصول إلى المحكمة سهل يسير على الأفراد وهي من تتقاعس عن إنصاف من يستجير بها، أم أنه ليس بوسع الأفراد مطلقاً اللجوء إليها مباشرةً والتظلم أمامها؟ وهل يسمح تصميم المحكمة وطريقة تشكيلها، بأن تضمّ بالفعل شخصيات مؤهلة من النساء والرجال لشغل عضويتها، بما يُمكنها من أن تكون مستقلة بالفعل بعيداً عن الخضوع لهيمنة سلطات الدولة، أم أن هيكلتها مُصاغة بطريقة تجعلها خاضعة لتأثير من يملك صلاحية الانتقاء والتعيين والتجديد وكذلك تفعيل اختصاص المحكمة؟

إن الإجابة على التساؤلات السابقة أمر لازم، ولا بدّ منه لتقديم تقييم موضوعي للمحكمة بعيداً عن الدفاع الأعمى عنها بغض النظر عن سلبياتها، أو التعامي كليّةً عن إيجابياتها بسبب الموقف المُسبق منها.

وتُعدّ المحكمة الدستورية السورية **واحدة** برغم ما سبق، حيث يُمكن أن تؤدي المحاكم الدستورية، إذا ما أحسن تشكيلها وتمتعت بالصلاحيات المناسبة، دوراً كبيراً في صون الدستور، وحفظ الحقوق والحريات، وضمان مبادئ الشرعية والمواطنة وفصل السلطات وهو ما ينبغي العمل عليه في سوريا تحديداً، لأن إعادة إعمار الدولة ينبغي أن تشمل جميع مفاصلها بما في ذلك الدستور ومؤسساته وفي مقدمتها بطبيعة الحال المحكمة الدستورية العليا محور هذا الكتاب.

ورغم أن المحكمة الدستورية السورية بوضعها الحالي، تبدو شديدة البعد عن اهتمامات الأفراد العاديين ومشكلاتهم وتطلعاتهم؛ فإنّها في حقيقة الأمر، وإن أُتيح لها أداء الوظائف التي ينبغي أن تُنأط بها، أقرب بكثير مما يعتقد الكثيرون. ذلك أن كثيراً من الشكاوى المتداولة شعبياً تنصب على تشريعات غير منصفة ولا عادلة، مخالفة لأحكام الدستور تستهدفهم ويتضررون منها، وهو ما يدخل في صلب اختصاص المحكمة الدستورية، بل إنه السبب الرئيسي لوجودها وإحداثها.

**فيما عدا التوثيق الممتاز لأعمال لجنة صياغة دستور 1950، وكذلك التوثيق الجيد لأعمال التحضيرية لدستور 1930؛ يغيب التوثيق تماماً عن لجان صياغة الدساتير اللاحقة، بما في ذلك الدساتير الحديثة كدستوري 1973 و2012. الأمر الذي يثير الاستغراب، إذ حرماننا من رصد آراء المشرعين الدستوريين السوريين، وتحليل مناقشاتهم، ومعرفة المبررات وراء تبني نصوص أو تجاهلها، وخلفيات المواقف إزاء القضايا الدستورية الكبرى.**

وإذا كان عدم قدرة الأفراد على الوصول المباشر للمحكمة الدستورية بوضعها الراهن يشكّل أبرز الانتقادات التي تُوجّه عادةً إليها؛ فإنّ تحليلاً متعمقاً لهذه المسألة قد يكشف أن الإشكالية لا تقف عند هذا الحد بل تتجاوزها بكثير. ولذلك يأتي هذا الكتاب لإعادة تسليط الضوء على واقع المحكمة الدستورية السورية بكل تفاصيلها، وإبراز الدور الذي يُمكن أن تقوم به في حياة الأفراد والدول على حدّ سواء، بهدف إبراز كيفية تأثير تشكيل المحكمة وتكوينها على أداء مهامها، وكيف يُمكن لقضية إجرائية لا تلفت عادةً الاهتمام والتركيز، كآلية تعيين أعضاء المحكمة ومدة ولايتهم وإمكانية تجديدها، أن تؤثر على قدرة المحكمة كليّةً، فتهدد استقلالها وتعيق قدراتها على ممارسة اختصاصاتها الموضوعية الممنوحة لها.

سنتطرق الصفحات الآتية لقضايا عديدة، بما فيها مدى شمول اختصاص المحكمة لكل ما ينبغي أن تُمارسه بالفعل، ومدى قدرتها

على التحرك كلما وقع انتهاك للدستور، وما قيمة ما يصدر عنها من أحكام أو آراء استشارية. كما ستعنى أيضاً بتقديم المقترحات التفصيلية بخصوص كل مادة ذات صلة من مواد الدستور أو قانون المحكمة.

## مسار الدساتير السورية التي يستعرضها هذا الكتاب

كما سبقت الإشارة، حضرت المحكمة الدستورية العليا بمسمياتها المختلفة (العليا أو الدستورية) في بعض الدساتير السورية، في حين غابت تماماً عن دساتير أخرى، نستعرض بدايةً وبايجاز شديد مسار الدساتير السورية التي ستكون محلاً للدراسة والتحليل في هذا الكتاب:<sup>5</sup>

### 1- مشروع دستور 1920

**تحظى المحكمة  
الدستورية بمكانة  
خاصة ومميزة في  
التراتبية القانونية  
والقضائية في الدولة،  
نظراً لكونها المرجع  
القضائي الأعلى القادر  
على نقض القوانين  
والتشريعات وكفالة  
احترام الدستور وضمن  
توافق كل ما يصدر في  
الدولة مع ما يتضمنه  
من نصوص ومبادئ.**

إثر انهيار السلطنة العثمانية بخسارة الحرب العالمية الأولى عام 1918، وانفصال سوريا مع البلدان الأخرى عن تركيا رسمياً بموجب معاهدة سيفر في العام 1920 تم تأليف أول حكومة سورية بعد دخول الملك فيصل إلى دمشق أوائل تشرين الأول/أكتوبر 1918، حيث تم انتخاب المؤتمر السوري الذي بايع فيصل ملكاً على سوريا القديمة (التي تشمل سوريا، ولبنان، والأردن، وفلسطين)، ثم اتخذ المؤتمر السوري قراراً بتاريخ 6 آذار/مارس 1919، وبناء على طلب الأمير فيصل، لتقرير شكل الدولة ووضع دستور للبلاد. فتألفت لجنة من عشرين عضواً برئاسة هاشم الأتاسي لوضع الدستور، وبعد عشرة أسابيع أنجزت اللجنة مهمتها، ووضعت مشروعاً يتألف من 147 مادة، أتمت مراجعته في 3 تموز/يوليو 1920، وعرض المشروع على المؤتمر، فوافق بعد المناقشة على المواد السبع الأولى في 13 تموز/يوليو، ولكن لم يستطع المؤتمر أن يتابع مهمته، بسبب إندثار الجنرال غورو وما تلاه من أحداث انتهت بموقعة ميسلون، ودخول الجيش الفرنسي دمشق في 24 تموز/يوليو، وانتهاء عهد الحكم العربي ومغادرة الملك فيصل البلاد.

### 2- دستور 1930

تضمنت المادة الأولى من صك الانتداب الصادر عن الحلفاء في لندن في 24 تموز/يوليو 1924 إلزام السلطة المنتدبة بأن تضع خلال ثلاث سنوات من بدء الانتداب قانوناً أساسياً لسوريا ولبنان. وفي العام 1925، بعد تفجر الثورة السورية، اضطرت فرنسا إلى تعديل سياستها وبدأ عهد المفوض السامي السياسي الذي دعا إلى انتخابات عامة تنبثق عنها جمعية تضع نظاماً أساسياً للبلاد. وقد ضمت الجمعية التأسيسية التي تألفت من 67 عضواً أبرز أقطاب الوطنيين في البلاد، وانتخبت هاشم الأتاسي رئيساً لها، كما انتخبت لجنة لوضع الدستور من سبعة وعشرين عضواً برئاسة إبراهيم هنانو، واختارت من بين أعضائها لجنة تحضيرية لصياغة المشروع، وعيّن فوزي الغزي، أستاذ القانون الدولي في كلية الحقوق بجامعة دمشق، مقررًا لها. وقد أنجزت اللجنة عملها، ولكن في الجلسة التي خصصت لمناقشة المشروع، أبلغ المفوض السامي الجمعية اعتراضه على مواد محددة من المشروع لمخالفتها (العهد الدولي التي يحدد بعضها مسؤولية الدولة المنتدبة، أو يقتضي الاتفاق المسبق مع الحكومة الفرنسية). وقد اتخذت الجمعية في 9 آب/أغسطس 1928، قراراً بأغلبية 61 عضواً من أصل 67 برفض الطلب الفرنسي، وفي 11 آب/أغسطس، أبلغ المفوض السامي الجمعية تأجيل جلساتها لمدة ثلاثة أشهر، وتكرر التأجيل، ومن ثم صدر قرار بحل الجمعية. وبتاريخ 14 أيار/مايو 1930، أصدر المفوض السامي بإرادته المنفردة الدستور السوري، وهو في جوهره مشروع دستور 1928 نفسه، الذي كانت تناقشه الجمعية التأسيسية بعد تعديل بعض مواده. وقد تم تعطيل العمل بهذا الدستور عدّة مرات ولسنوات عدّة.

### 3- دستور 1950

بتاريخ 14 آب/أغسطس 1949، حدث الانقلاب العسكري الثاني في سوريا بقيادة سامي الحناوي، الذي أعطى الحكم لحكومة

مدنية وضعت قانون انتخابات عامة، حيث جرى انتخاب جمعية تأسيسية في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1949، أصدرت أحكاماً دستورية مؤقتة، وانتخبت هاشم الأتاسي رئيساً للدولة في 14 كانون الأول/ديسمبر 1949، يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية وفق دستور 1930 لحين وضع الدستور الجديد. وبعد خمسة أيام أي في 19 كانون الأول/ديسمبر 1949، وقع انقلاب أديب الشيشكلي الأول واستقال رئيس الدولة ثم تراجع عن الاستقالة، واستمرت الجمعية التأسيسية بالعمل على صياغة الدستور تحت سيطرة فعالية لأديب الشيشكلي، وتم إقرار الدستور الجديد في 5 أيلول/سبتمبر 1950 من قبل الجمعية التأسيسية.

#### 4- دستور 1953

بتاريخ 2 كانون الأول/ديسمبر 1951، تولى أديب الشيشكلي مهام رئاسة الدولة بعد انقلابه العسكري الثاني. فوضع مشروع دستور باسم المجلس العسكري الأعلى ووجه كتاباً بتاريخ 16 حزيران/يونيو 1952، إلى فوزي سلو الذي كان يمارس سلطات رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع الوطني واختصاصاتهم، طلب فيه استفتاء الشعب بمشروع الدستور المقدم وفق هذا الكتاب وباتخاذ الإجراءات اللازمة. ووسط رفض المعارضين الذين دعوا إلى عصيان مدني أعلنت الحكومة حالة الطوارئ، كما نظمت الاستفتاء المطلوب يوم السبت الحادي عشر من تموز/يوليو 1953، وكانت النتيجة الموافقة على الدستور وعلى تنصيب الشيشكلي رئيساً للجمهورية.

#### 5- دستور 1962

بتاريخ 28 أيلول/سبتمبر 1961، وقع انقلاب عسكري في سوريا بقيادة عبد الكريم النحلاوي، أدى إلى الانفصال عن مصر وتكليف حكومة مدنية وضعت دستوراً مؤقتاً، كما تم انتخاب (المجلس التأسيسي والنيابي)، ومهمته الأولى وضع دستور دائم حيث تم تكليفه بأن يتولى مهمة وضع دستور للجمهورية خلال مدة أقصاها ستة أشهر يتحول بعدها إلى مجلس نيابي. وقام هذا المجلس بتاريخ 13 أيلول/سبتمبر 1962، بإعادة تطبيق دستور 1950 مع بعض التعديلات.

#### 6- دستور 1973

أقرت القيادة القطرية المؤقتة لحزب البعث الحاكم تعيين مجلس شعب مؤلف من 173 عضواً وكلفته أن يقوم خلال عامين بإعداد دستور دائم للبلاد وإقراره. إثر ذلك شكل المجلس لجنة دستورية برئاسة فهمي اليوسف، رئيس مجلس الشعب وقتها، لإعداد مسودة الدستور الدائم الذي عرض على المجلس فأقره ثم عرض على الاستفتاء العام بتاريخ 12 آذار/مارس 1973 وبات نافذاً من تاريخ 13 آذار/مارس 1973 حيث استمر العمل به لغاية إقرار الدستور الحالي في العام 2012.

#### 7- دستور 2012

إثر الاحتجاجات الشعبية التي عرفتها البلاد في آذار/مارس 2011، أصدر رئيس الجمهورية بتاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر 2011 القرار الجمهوري رقم 33 القاضي بتشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية. وحدد القرار المذكور مدة أربعة أشهر من تاريخ صدوره لكي تنجز اللجنة عملها. وبعد أن أتمت اللجنة صياغة مشروع الدستور الجديد وسلمته لرئيس الجمهورية تم تحديد يوم الأحد الواقع في 26 شباط/فبراير 2012 موعداً للاستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية الجديد وإثر ذلك أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم 94 للعام 2012، الذي جعل الدستور الجديد نافذاً من تاريخ 27 شباط/فبراير 2012.

**تم النص على المحكمة  
الدستورية العليا في  
مشروع دستور 1920،  
ودستور 1930، ودستور  
1950، ودستور 1953،  
ودستور 1962، ودستور  
1973، ودستور 2012.  
في حين اختفت كليةً  
عن دستور الوحدة مع  
مصر سنة 1958، وكذلك  
دساتير 1964 و 1969 و  
1971.**

## الفصل الأول: تشكيل المحكمة

إذا كانت الكثير من المعارك تنتهي قبل أن تبدأ، وذلك عندما يحسمها مسبقاً حسن الإعداد والتدبير واكتمال الاستعداد والتحضير لها؛ فإن هذا ينطبق بالدرجة الأولى على الجهود والمشاورات والنصوص المتعلقة بتشكيل المحكمة الدستورية والتي يُمكن وصفها «بمعركة سياسية دستورية قانونية» ستحسم مُبكراً فرص نجاح هذا الكيان الدستوري أو فشله.

لأن صياغة التصميم الخاص بتشكيل المحكمة الدستورية هو الذي سيُظهر مدى مصداقية هذه المحكمة واستقلالها وحيادها، ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المنشودة منها، وتحمل الأعباء والمسؤوليات المناطة بها وفقاً لأحكام الدستور والتشريعات النازمة لعمل المحكمة ذاتها. وبالتالي فإن هذه العملية يُمكن أن تعزز الثقة بها ابتداءً أو تهدرها بالمطلق إذا لم تتم مراعاة مجموعة من المبادئ والمعايير والممارسات الجيدة في هذا السياق.

لذلك لا بد أن يعكس تشكيل المحكمة الدستورية هذه الاستقلالية وأن يبرز، نظرياً وعملياً، أنها بعيدة كل البعد عن الانقسامات أو التبعية السياسية لأية سلطة أو حزب أو نظام أو شخصية سياسية أو غيرها، وأن مرجعيتها الوحيدة هي أحكام الدستور فقط وليس لها أي ولاء حزبي أو سياسي أو شخصي.

وتظهر استقلالية المحكمة الدستورية، في السياق الخاص بتشكيلها، من خلال بيان آلية تعيين قضاة المحكمة، وبيان عددهم، ومدد ولايتهم وإمكانية عزلهم والشروط الواجب تحقيقها بهم. وبالتالي فإن محور هذا المسار هم القضاة الذين ينبغي أن يتمتعوا بالمؤهلات اللازمة وبالحياد المطلوب، وبالمهنية وكذلك الجرأة على اتخاذ القرارات التي يملئها عليهم ضميرهم، وفهمهم لأحكام الدستور والقانون ومقتضيات العدالة.



## 1.1 عدد قضاة المحكمة

يختلف عدد أعضاء المحاكم الدستورية اختلافاً كبيراً بين دولة وأخرى، كما أنه يختلف أيضاً ضمن الدولة الواحدة وذلك في سياق التطورات والتغييرات الدستورية التي تمرّ بها. وهو ما يكشفه استعراض تاريخ الدساتير السورية المتعاقبة وكذلك وضع الدساتير المُقارنة وفق ما سيتضح في الصفحات اللاحقة.

### 1.1.1 الدساتير السابقة

نصّت ستة دساتير سابقة على الدستور الحالي لسنة 2012 على عدد أعضاء المحكمة الدستورية العليا وذلك على النحو الآتي:

#### 1- مشروع دستور 1920

حدد مشروع هذا الدستور عدد قضاة المحكمة العليا<sup>6</sup> بستة عشر عضواً<sup>7</sup> والملاحظ هنا أنه استعمل عبارة أن هذه المحكمة تتألف «عند الحاجة» بمعنى أنها لم تكن هيئة ذات طبيعة وصفة دائمة كما يُفهم من نص هذا الدستور. وربما يرتبط ذلك بطبيعة المهام الموكلة للمحكمة والتي تقتصر، كما سيرد لاحقاً، على البعد الجزائي لمحاكمة بعض المسؤولين إن اقتضت الحاجة لذلك دون أن يكون لها دور رقابي دستوري أو أية مهام أخرى.

#### 2- دستور 1930

حدد هذا الدستور عدد قضاة المحكمة العليا بخمسة عشر عضواً<sup>8</sup>.

#### 3- دستور 1950

تولّف المحكمة العليا، بمقتضى أحكام هذا الدستور، من سبعة أعضاء<sup>9</sup> وقد شكّل هذا الدستور البداية الحقيقية لمفهوم الرقابة الدستورية في سوريا، وكان تحديد عدد قضاة المحكمة قد حظي بنقاشات حادة أثناء اجتماعات اللجنة التأسيسية لصياغة هذا الدستور، إذ إن المسودة الأولى له كانت قد حددت عدد القضاة بتسعة أفراد لتعزيز قدرتهم على أداء الاختصاصات المُناطة بالمحكمة ومن ضمنها القيام بأعباء القضاء الإداري، ولكن أدت المناقشات اللاحقة والجدل حول اختصاصات تلك المحكمة إلى استبعاد القضاء الإداري من ضمن اختصاصاتها مما دفع عدداً من أعضاء تلك اللجنة إلى المطالبة بتقليص عدد القضاة وهو ما عبّر عنه، على سبيل المثال، السيد أكرم الحوراني الذي قال «إن مهمة المحكمة أصبحت بسيطة جداً ولا تستوجب إبقاء تسعة أعضاء لهذه المحكمة لمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء، فمحاكمة رئيس الجمهورية مثلاً ربما لا تقع في مئة سنة مرّة وهذه المحاكمة المهمة والخطيرة يندر وقوعها، ثم هناك الفصل في دستورية القوانين فإذا نظرنا إلى الماضي لرأينا حوادث معدودة وقعت من هذا القبيل خلال عشر سنوات ماضية، إذأ فعدم دستورية القوانين نادرة وقليلة أيضاً.. لذلك لا يجوز أن ننتخب تسعة أعضاء لمهام أعتقد أنها لا تشغل إلّا جزءاً يسيراً جداً من أوقاتهم، أما قضية الطعون فإنها لا تشغل المحكمة العليا إلا مرّة كل خمس سنوات»<sup>10</sup>، وهو ما أيّده فيه السيد عبد اللطيف السباهي الذي قال وفقاً لمحاضر تلك الجلسات: «إنني أرى كما رأى الزميل السيد أكرم الحوراني أن هذه المحكمة أصبح عملها قليلاً ويقتصر على جلسة أو جلستين في كل شهر، وأعتقد أن عدد الأعضاء الذي أقرّته اللجنة وهو

6 ينبغي التمييز، بطبيعة الحال، بين المحاكم الدستورية والمحاكم العليا؛ فالمحاكم الدستورية، بوصفها أجهزة دستورية، ليست محاكم عليا، وهي ليست جزءاً من الجهاز القضائي العادي. كما أنها ليست على قمة الصرح القضائي، وليس لها أي رباط عضوي أو بنوي بالمحاكم العادية، وهي لا تستعين، فيما يختص بأجهزتها، بأجهزة تلك المحاكم. كما أنها في الواقع ليست مؤلفة بالضرورة من قضاة، بالمفهوم الوظيفي، وصلوا إلى هذا المستوى في نهاية خدمتهم، عن طريق مُنظم وتدرّجي. وذلك خلافاً للمحاكم العليا التي هي سلطة قضائية وُضعت على قمة صرح قضائي، يتبع لها مجموعة من المحاكم التي تولّف هذا الصرح. يُنظر: المعجم الدستوري، مرجع سابق، ص1023.

7 مشروع دستور 1920، المادة 96.

8 دستور 1930، المادة 97.

9 دستور 1950، المادة 116.

10 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950. ص843.

تسعة أعضاء كثير جداً.. وأنا لا أزال مُصرّاً على أن كون عدد أعضاء المحكمة سبعة كافٍ وأكثر من كافٍ»<sup>11</sup>، في حين طالب السيد قدري المفتي بتحديد عدد القضاة بخمسة فقط، فقال: إن «عدد أعضاء المحكمة وهو تسعة أعضاء أصبح كثيراً جداً لأنه لم يعد يعتبر القضاء الإداري من وظائفه. ولذلك فإن خمسة أعضاء يكفي لتشكيل المحكمة العليا ولا نريد أن نوجد وظائف لأشخاص ليس لهم عمل، وكذلك لا نريد أن نزيد العدد حتى لا يصعب إيجاد الأشخاص الأكفاء لهذا المنصب. فالأفضل أن يقتصر العدد على خمسة لأن الأمر لا يحتاج إلا لغرفة واحدة ومحكمة واحدة»<sup>12</sup>.

بالمقابل، أيدت آراء أخرى الحفاظ على عدد مرتفع من قضاة المحكمة حيث قال السيد جلال السيد: «إن هذه المحكمة ذات صلاحيات كثيرة فهي التي ستفصل في دستورية القوانين. أعني أنها ستكون حكماً بين أعظم هيئتين هما مجلس النواب ورئاسة الجمهورية، فكلما زاد عدد أعضائها كلما كان ذلك أضمن للاطمئنان والارتياح والاعتقاد أن رأيها صائب، ولذلك فبقاء العدد على ما هو عليه أي تسعة أعضاء أضمن للمصلحة»<sup>13</sup>. وفي الجلسات الأخيرة للجنة التأسيسية وقبل اعتماد النص النهائي قُدمت اقتراحات أخرى لزيادة عدد قضاة المحكمة حيث طالب السيد منير العجلاني برفع العدد إلى 15 عضواً<sup>14</sup>، كما اقترح السيد عبد الرحمن العظم أن تتألف المحكمة العليا من 11 عضواً<sup>15</sup>، وهي اقتراحات لم تحظَ بالقبول والأغلبية اللازمة، ليتم التوافق على تحديد عدد قضاة المحكمة بسبعة قضاة وهو النص النهائي الذي اعتمده هذا الدستور.

#### **4- دستور 1953**

حافظ هذا الدستور على تشكيل المحكمة ذاته، فنصّ على أن تؤلف المحكمة العليا من سبعة أعضاء<sup>16</sup>.

#### **5- دستور 1962**

كرر هذا الدستور العبارة ذاتها الواردة في دستوري 1950 و1953، فنصّ على أن تؤلف المحكمة العليا من سبعة أعضاء<sup>17</sup>.

#### **6- دستور 1973**

استخدم هذا الدستور لأول مرة عبارة المحكمة الدستورية بدلاً من المحكمة العليا، كما عدّل من عدد قضاة المحكمة مقلّصاً هذا العدد إلى خمسة أعضاء فقط<sup>18</sup> بدلاً من سبعة كما كان وارداً في الدساتير السابقة. وهو ما أكّده القانون الخاص بالمحكمة وهو القانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 والذي بيّن أن المحكمة الدستورية العليا تؤلف من رئيس وأربعة أعضاء<sup>19</sup>.

يتضح بالتالي أنه بموجب الدساتير السورية المتعاقبة فقد تم تحديد عدد قضاة المحكمة، العليا والدستورية، على سبيل الحصر ودون السماح للجهة المختصة بتعيين أعضاء المحكمة بإنقاص هذا العدد أو زيادته إذا استدعت ذلك مصلحة العمل، وهو ما كان محلاً للانتقاد بصدد تقييم دستور 1973، إذ ذهبت آراء إلى أنه «كان من الأفضل أن يُترك هذا الأمر لتقدير الجهة المختصة بالتعيين بما ينسجم مع حجم وظائف المحكمة وضغط العمل»<sup>20</sup>.

11 المرجع السابق، ص 843.

12 المرجع السابق، ص 844.

13 المرجع السابق، ص 843.

14 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والخمسون، في 30 آب/أغسطس 1950. ص 1088.

15 المرجع السابق، ص 1089.

16 دستور 1953، المادة 113.

17 دستور 1962، المادة 116.

18 دستور 1973، المادة 139.

19 المادة 1، قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

20 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013. ص 119.

## 1.1.2 الدستور الحالي

لجأ الدستور الحالي لسنة 2012 إلى أسلوب جديد في تحديد عدد أعضاء المحكمة فلم ينص على العدد بدقة مكتفياً بتعيين الحد الأدنى لعدد القضاة والذي بات «سبعة قضاة على الأقل» وفقاً للصياغة الدستورية، تاركاً المجال بذلك لإمكانية زيادة عدد القضاة وفق الحاجة وما تتطلبه طبيعة العمل وحجمه.<sup>21</sup>

وقد أجاز المشرع الدستوري هنا لجهة التعيين، وهو رئيس الجمهورية، زيادة عدد الأعضاء مهما بلغ، إلى الحد الذي يراه مناسباً وهو ما يراه بعضهم «منسجماً مع طبيعة عمل المحكمة الذي جرى تفعيله على نحو واضح قد يؤدي مستقبلاً إلى زيادة أعباء المحكمة الأمر الذي يتطلب زيادة عدد أعضائها».<sup>22</sup>

لاحقاً، صدر قانونان متلاحقان لتنظيم عمل المحكمة. أولهما المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا والذي لم يدم طويلاً فسرعان ما تم استبداله بالقانون 7 لعام 2014 وهو قانون المحكمة الدستورية العليا السائد حالياً (أثناء إنجاز هذه الكتاب في العام 2020).

وقد نصّ قانون المحكمة لسنة 2012 على أن تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء يكون أحدهم رئيساً،<sup>23</sup> كما أجاز لرئيس الجمهورية أن يزيد عدد أعضاء هذه المحكمة بمرسوم.<sup>24</sup>

بيد أن هذا النص سرعان ما تم تعديله بموجب قانون المحكمة الجديد لسنة 2014 والذي نص على أن تؤلف المحكمة من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً.<sup>25</sup>

إن عدد قضاة المحكمة حالياً هو أحد عشر قاضياً وقاضية،<sup>26</sup> مع ملاحظة أن قانون المحكمة الحالي لا يتضمن ما يُفيد بإمكانية أن يزيد رئيس الجمهورية عدد أعضاء هذه المحكمة بمرسوم كما كان النص في قانون 2012، ورغم ذلك لا يوجد، برأيي، ما يحول دون إمكانية زيادة هذا العدد أو إنقاصه بما لا يقل عن سبعة قضاة، رغم أن قانون المحكمة الحالي لا ينص على هذا، وذلك امتثالاً لنص المادة 141 من دستور 2012 التي أجازت ذلك، والتي يفترض أن تكون النص القانوني الأسمى في البلاد.

## 1.1.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية

يختلف عدد قضاة المحاكم الدستورية من دولة إلى أخرى وذلك باختلاف حجم الدولة وعدد سكانها، ودور المحكمة وطبيعة المهام المُلقاة على عاتقها.

- 21 دستور 2012، المادة 141.
- 22 د. جميلة شربجي، المرجع السابق، ص 120.
- 23 المادة 2، فقرة أ، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
- 24 المادة 2 فقرة ب، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
- 25 المادة 3 فقرة أ، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
- 26 بتاريخ 8/5/2018 أصدر رئيس الجمهورية المرسوم التشريعي رقم 165 المتضمن تعيين رئيس المحكمة الدستورية وأعضائها الحاليين وهم المحامي محمد جهاد اللحام رئيساً للمحكمة، وعضوية القاضي بشير إبراهيم دبّاس، والقاضي رسلان علي طرابلسي، والقاضي مالك كمال شرف، والدكتورة جميلة مسلم الشربجي، والدكتور سعيد عبد الواحد نحيلي، والمحامي عفيف ميخائيل ناصيف، والمحامي ماجد رشيد خضرة، والمحامي محمد نواف محمد أنور حمادة، والقاضية سلوى كضيب، والمحامي معتصم سكيكر.

ويلاحظ على هذا التشكيل أن المحكمة تضم سيدتان فقط من أصل 11، وهي نسبة قليلة ولا تتوافق مع ما ينبغي أن تمثله المرأة السورية في هذا المجال، كما أن هذه المحكمة ضمت خمسة محامين وأربعة قضاة وأستاذين جامعيين.

ونلاحظ أن غالبية دساتير دول العالم، وكذلك القوانين الخاصة بالمحاكم والمجالس الدستورية، تنص صراحةً على عدد محدد ودقيق غير قابل للزيادة أو النقصان بموجب نصوص واضحة. في حين أن القلة من الدساتير الأخرى تستخدم العبارات غير الحاسمة ولا الدقيقة، فتمنح السلطة المعنية بتعيين القضاة صلاحية زيادة عدد قضاة المحكمة أو إنقاذه كما هي الحال في سوريا، وفي الأردن حيث تؤلف المحكمة الدستورية فيها من «تسعة أعضاء على الأقل»<sup>27</sup>، وفي مصر التي لا زالت تستخدم عبارة «عدد كاف»<sup>28</sup> دون تحديد دقيق ومُلزم لعدد قضاة المحكمة.

وينبغي التحذير هنا من أن غياب النصوص الواضحة والمعايير الصارمة التي تُحدد بدقة عدد قضاة المحكمة بنص الدستور وفي قوانين المحكمة أيضاً، هو أمر سيؤدي إلى إمكانية قيام السلطة التنفيذية، أو الجهة التي تتولى عملية التعيين، بالتلاعب بعدد قضاة المحكمة وزيادته أو إنقاذه إما لضمان أغلبية معينة، أو لضم عناصر جديدة منحازة لها مسبقاً، أو بهدف التخلص من بعض الشخصيات غير المرغوب ببقائها في المحكمة. وهو ما يؤدي بمجمله إلى المس باستقلال المحكمة وحيادها ويُفقد الثقة بها كما يُجهض الغرض من إنشائها.

ويتم الاستشهاد بالتلاعب الذي حدث في المحكمة الدستورية العليا في مصر، على سبيل المثال، ففي عهد الرئيس الأسبق محمد حسني مبارك، وفي ظل دستور لم ينص صراحةً وبدقة على عدد قضاة المحكمة، وكذلك قانون خاص بالمحكمة نصّ على أن «تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء»<sup>29</sup> وبعد أن أصدرت تلك المحكمة قراراً تُعلن فيه عدم دستورية قانون الانتخاب الذي تبنته الحكومة قام الرئيس بإجراء تعيينات جديدة أدت إلى زيادة عدد قضاة المحكمة بمقدار 50% مما أحدث تغييراً جذرياً في هيكلية المحكمة، التي تحولت إلى هيئة باتت فعلياً تحت سيطرة السلطة التنفيذية بدلاً من أن تكون مؤسسة معنية أساساً بضبط تلك السلطة وتقييم تصرفاتها. وهو ما تكرر أيضاً بعد سقوط حكم الرئيس مبارك إذ تم تقليص عدد قضاة المحكمة الدستورية العليا من 19 إلى 11 فتم عزل القضاة الثمانية الأصغر درجة وكان من ضمن القضاة المعزولين قاضٍ اشتهر بانتقاده لجماعة الإخوان المسلمين التي تولت السلطة في تلك المرحلة.<sup>30</sup>

بناءً على ما سبق، يُفضل وجود تحديد دقيق لعدد قضاة المحكمة، وكذلك اختيار عدد فردي لقضاة هذه المحاكم من أجل تجنب تعادل الأصوات خلال التصويت، ومن الأفضل إدراج ذلك في الدستور ذاته بنص صريح ومحدد وغير قابل للتفسير أو التأويل، كاستخدام عبارات «يجوز أو على الأقل أو الأكثر»، بهدف منع بقية السلطات الأخرى في الدولة من محاولة زيادة عدد أعضاء المحكمة أو إنقاذه للتأثير عليها والحصول على أحكام ملائمة لها.<sup>31</sup>

وبالتالي فإن النص الوارد في الدستور السوري الحالي لسنة 2012، لجهة عدم تحديد دقيق لعدد قضاة المحكمة الدستورية والاكتفاء ببيان الحد الأدنى فقط؛ لا ينسجم مع التوجهات التي تبنتها غالبية دساتير العالم وقوانين المحاكم الدستورية النافذة بها. ولا يمكن، برأينا، التذرع بأن المرونة تقتضي عدم تحديد العدد وترك ذلك لاعتبارات العمل وحجمه، خاصة وأن عدداً كبيراً من دساتير العالم، كما سبقت الإشارة، قد نصّ بالفعل على عدد دقيق ومُلزم وكانت دول تلك الدساتير قادرة بالتالي على تقدير احتياجاتها بالنسبة لعدد القضاة اللازم. ولذلك فإن من الأنسب النص على رقم دقيق في نصوص الدستور ذاته، ولا يمكن الاكتفاء بأن قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 قد حدد العدد بأحد عشر قاضياً لأن هذا الرقم يمكن العدول عنه زيادةً أو نقصاناً طالما أن النص الدستوري يسمح بذلك بما لا يقل عن سبعة أعضاء.

27 المادة 58 من دستور الأردن لعام 1952 والمعدل سنة 2016.

28 المادة 193 من دستور مصر لعام 2004 والمعدل سنة 2019.

29 المادة 3 من القانون رقم 48 لسنة 1979 الخاص بالمحكمة الدستورية العليا.

30 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص 32-31.

31 الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة، ورقة توجيهية صادرة في أيلول/سبتمبر 2013، عن مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك، ص 4.

## 1.2 آلية اختيار قضاة المحكمة

تُعدّ هذه المسألة أحد أكبر القضايا الإشكالية في مسار تأسيس المحاكم الدستورية لأنها تمس جوهر استقلال القضاء كما تؤثر على حياده، وهي ترتبط بالمعايير الدولية التي تحكم استقلال القضاء والتي تستوجب أن تتم أية محاكمة من خلال «محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون».<sup>32</sup> علماً أن لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان سبق أن أوضحت أن هذه المعايير «يجب أن تُراعى كلما أُوكلت مهمة قضائية إلى هيئة قضائية ما بموجب قانون محلي»<sup>33</sup> كما أوضحت أيضاً أن مفهوم هيئة قضائية يعني «بصرف النظر عن المُسمى هيئة مُنشأة بحكم القانون ومستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية أو تتمتع في بعض الدعاوى باستقلال قضائي يُمكنها من البت في مسائل قانونية بواسطة إجراءات ذات طابع قضائي».<sup>34</sup> وهو ما ينطبق بشكل جليّ على مفهوم المحاكم الدستورية بطبيعة الحال. كما أكّدت ذات اللجنة أن شرط اختصاص الهيئة القضائية واستقلالها وحيادها هو حق مطلق لا يخضع لأي استثناء.<sup>35</sup>

### 1.2.1 الدساتير السابقة

عرفت الدساتير السورية عبر تاريخها أنماطاً متعددة من آليات انتخاب أعضاء المحاكم الدستورية والعليا، وتعكس هذه الآلية في كل مرحلة طبيعة النظام السياسي الذي حكم تلك الفترة كما سيتضح من العرض اللاحق.

**قد يسهّل عدم وجود  
تحديد دقيق لعدد قضاة  
المحكمة في الدستور  
وقانون المحكمة؛ التدخل  
بعملها، وقد يؤثر على  
استقلال المحكمة  
وحيادها.**

### 1- مشروع دستور 1920

استناداً لمشروع هذا الدستور فإن نصف قضاة المحكمة العليا، البالغ عددهم ستة عشر عضواً، يتم اختيارهم من مجلس الشيوخ ونصفهم الآخر من رؤساء محاكم التمييز، ويتم انتخابهم من الهيئات المنسوبة إليها بالقرعة.<sup>36</sup>

بالتالي يُحسب لمشروع هذا الدستور أنه راعى بوقت مبكر جداً من نشوء الدولة الوطنية السورية الحديثة مبدأ فصل السلطات وضرورة استقلالية السلطة القضائية، فجعل أمر اختيار هؤلاء القضاة بالقرعة، ولكن من ضمن الهيئات المنسوبة لها (شيوخ ورؤساء محاكم تمييز) ودون أن يكون للسلطة التنفيذية ممثلة بالملك أو رئيس الحكومة دور في عملية الاختيار، حيث ينحصر دور الملك وفقاً لنصوص مشروع الدستور باتخاذ قرار إنشاء المحكمة عند الحاجة، دون التدخل بالية تعيين قضااتها.

### 2- دستور 1930

حافظ هذا الدستور على استقلالية تعيين قضاة المحكمة العليا البالغ عددهم خمسة عشر عضواً، بحيث يتم اختيار ثمانية نواب لعضوية هذه المحكمة على أن ينتخبهم مجلس النواب في ابتداء كل سنة، وسبعة قضاة سوريين يشغلون أعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدم عند تساوي الدرجات وتعينهم محكمة التمييز بهيئتها العامة كل سنة.<sup>37</sup>

32 المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

33 الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، 27 تموز/يوليو 2007. تُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

<https://www.unhcr.org/refugees/ar/32/GC/C/CCPR/ar/org.undocs//>

34 المرجع السابق.

35 المرجع السابق.

36 مشروع دستور 1920، المادة 96.

37 دستور 1930، المادة 97.

ويُلاحظ هنا أن هذا الدستور قد تبنى قاعدة حيادية وموضوعية لرئاسة هذه المحكمة معتبراً أنها تلتزم برئاسة أعلى القضاة رتبة.<sup>38</sup>

### 3 دستور 1950

يُعدّ هذا الدستور بمثابة البداية الحقيقية للمحكمة الدستورية بمفهومها المعاصر والتي يتعدى دورها الجانب الاتهامي في حال محاكمة بعض الشخصيات السياسية أو الحكومية كما كان سائداً في مشروع دستور 1920 ودستور 1930.

تضمن هذا الدستور آلية تفصيلية لاختيار قضاة المحكمة سواء لأول مرة، أو بصورة دورية، أو في حال استقالة أحد قضاتها فيبين أن قضاة المحكمة العليا المؤلفة من سبعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة تحوي أربعة عشر اسماً. ينتقي هذه القائمة رئيس الجمهورية وبحيث يجري الانتخاب في جلسة خاصة وبقائمة واحدة تتضمن سبعة أسماء وذلك خلال عشرة أيام منذ وصول القائمة إلى مجلس النواب. على أن يفوز بالانتخاب من حاز أصوات الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس، فإن لم تحصل هذه الأكثرية يعاد الانتخاب ويكتفى بأكثرية الحاضرين، فإن لم تحصل يعاد الانتخاب ثلاثة ويكتفى حينئذ بالأكثرية النسبية.<sup>39</sup> ولتأليف هذه المحكمة أول مرة ألزم الدستور رئيس الجمهورية بتقديم قائمة بأسماء من يرشحهم لعضويتها خلال أربعة أشهر من انتخابه.<sup>40</sup>

تضمن هذا الدستور أيضاً آلية واضحة لاختيار بديل في حال شغور منصب أو أكثر من أعضاء المحكمة وبحيث ينتخب مجلس النواب خلفاً له من قائمة تتضمن ثلاثة أضعاف العدد الشاغر ينتقيها رئيس الجمهورية، على أن يجري الانتقاء والانتخاب وفقاً للشروط وللأصول المشار لها أعلاه والتي تم اتباعها في انتخاب قضاة المحكمة.<sup>41</sup>

**القضية الأكثر حساسية  
وإثارة للجدل بخصوص  
المحكمة الدستورية،  
هي كيفية تعيين  
قضاتها، الأمر الذي  
سيؤثر على استقلالها  
وفعالياتها والثقة بها.**

علماً أن هذا الدستور قد بين أيضاً آلية اختيار رئيس المحكمة والذي يتم انتخابه من قبل أعضاء المحكمة العليا أنفسهم، والذي يختارونه من بينهم بأكثرية الأعضاء المطلقة رئيساً لخمس سنوات.<sup>42</sup>

والملاحظ في هذا النص أنه أوجد آلية جديدة لتعيين قضاة المحكمة العليا فجعل هذه العملية مختلطة ومشتركة بين رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية الترشيح ومجلس النواب الذي يملك صلاحية الانتخاب من بين القائمة التي اقترحها رئيس الجمهورية.

والملاحظ أيضاً أن النص الدستوري ألزم رئيس الجمهورية بترشيح قائمة تتضمن ضعف العدد المطلوب عند انتخاب القضاة لأول مرة، وثلاثة أضعاف العدد المطلوب عند انتخاب قاض بديل في حال شغور المنصب لأي سبب كان، وبالتالي فإن الأمر يتعلق بعملية انتخاب حقيقية وليس عملية تزكية شكلية مما يعطي مجلس النواب صلاحية وسلطة تقديرية في الاختيار والانتخاب.

علماً أن التوافق على الآلية السابقة كانت نتيجة مناقشات طويلة بين أعضاء اللجنة التأسيسية حيث تم الاعتراض بداية على منح رئيس الجمهورية صلاحية ترشيح ضعف العدد المطلوب لينتقي منه مجلس النواب نصفه، إذ تم اعتبار ذلك سلطة غير مستحقة لرئيس الجمهورية وسلباً لاختصاص واجب للمجلس النيابي وهو ما عبّر عنه، في تلك المناقشات، السيد علي بوظو الذي أشار إلى أنه «أعطت هذه المادة رئيس الجمهورية أن يُرشح ضعفي العدد والمجلس أن ينتخب من هذين الضعفين، وأعتقد أننا وضعنا رئيس الجمهورية في موضع وهو أن يختار أو أن يُسمى أعضاء هذه المحكمة... أعتقد أننا تركنا الانتخاب في حيز ضيق جداً

38 دستور 1930، المادة 97.

39 دستور 1950، المادة 116.

40 دستور 1950، المادة 165.

41 دستور 1950، المادة 120.

42 دستور 1950، المادة 119.



وسلّبتا المجلس النيابي حقاً كبيراً ورئيسياً في حسن الاختيار وتركنا هذا الحق لرئيس الجمهورية، وهذا الحق أنا أيضاً أقبله بكثير من التردد والتحفّظ».<sup>43</sup>

وقد دفع ذلك أعضاء آخرين إلى تقديم اقتراحات بديلة تسلب رئيس الجمهورية تلك السلطة أو تفرض قيوداً عليها، كالاقتراح المُقدّم من السيد عبد الرحمن العظم بأن «تتألف المحكمة العليا من الرئيس الأول لمحكمة التمييز رئيساً، ورئيس مجلس شورى، ورئيس ديوان المحاسبات، والقضاة الأربعة الذين يلون الرئيس الأول في محكمة التمييز من فئات القضاة، وأربعة نواب ينتخبهم مجلس النواب».<sup>44</sup> وكذلك الاقتراح المُقدّم من السيد عبد السلام حيدر بأن «تؤلف المحكمة العليا من تسعة أعضاء، خمسة نواب ينتخبهم المجلس النيابي من مختلف الأحزاب والهيئات في مطلع كل دور تشريعي، وأربعة قضاة سوريين يشغلون أعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل القضائي وتعينهم محكمة التمييز العليا بهيئتها العامة كل سنة»<sup>45</sup>، في حين اقترح السيد عصام المحاييري أن «تؤلف المحكمة العليا من تسعة أعضاء ينتخبون: ثلاثة ينتخبهم المجلس النيابي من أعضائه، ثلاثة ينتخبهم المجلس النيابي من قائمة تتقدم بها وزارة العدل تتضمن أسماء قضاة محكمة التمييز والاستئناف. ثلاثة من حملة الشهادات العليا ينتخبهم رئيس الجمهورية بالتعاون مع الحكومة».<sup>46</sup>

وهي الاقتراحات التي لم تحظ بالتوافق اللازم ليتم أخيراً اعتماد الصيغة المذكورة أعلاه.

#### 4- دستور 1953

اكتفى هذا الدستور بمنح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس المحكمة العليا وأعضائها بناء على موافقة مجلس النواب، مبيّناً أيضاً أنه إذا شغل منصب عضو من أعضاء المحكمة العليا لسبب ما خارج أوقات اجتماع مجلس النواب جاز لرئيس الجمهورية أن يسمي خلفاً له بموافقة اللجنة الدائمة للمجلس.<sup>47</sup>

**دستور 1950: ينتخب المجلس النيابي قضاة المحكمة من ضمن قائمة يرشحها رئيس الجمهورية، على أن تتضمن ضعف العدد المطلوب عند التعيين لأول مرة، وثلاثة أضعاف عند شغور المنصب.**

علماً أن القانون رقم 1 تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا قد أوضح آلية اختيار رئيس المحكمة وقضااتها، وكذلك حدود العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب بصدد هذه العملية، فبيّن أن الموافقة من قبل مجلس النواب على القائمة التي يُنظّمها رئيس الجمهورية تتم بالاقتراع السري وبأكثرية الحاضرين. فإن لم تحصل الموافقة على العدد المطلوب يُجدد الاقتراع على قائمة أخرى وهكذا إلى أن تتم الموافقة على النصاب.<sup>48</sup>

يُحسب لهذه الآلية أنها تتضمن أيضاً انتخاب رئيس المحكمة حيث ينتخب مجلس النواب بالاقتراع السري وبأكثرية النواب الحاضرين رئيس المحكمة العليا من قائمة ينظمها رئيس الجمهورية من الأعضاء المُنتخبين.<sup>49</sup>

43 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة الثامنة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950. ص 837.

44 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والخمسون، في 30 آب/أغسطس 1950. ص 1089.

45 المرجع السابق، ص 1089.

46 المرجع السابق، ص 1089.

47 دستور 1953، المادة 114.

48 المادة 2 فقرة ب، القانون رقم 1، تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 76، تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

49 المادة 2 فقرة ج، القانون رقم 1 تاريخ 19/12/1953، الخاص بالمحكمة العليا والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية العدد 76، تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

**دستور 1950: ينتخب  
قضاة المحكمة  
أنفسهم رئيس  
المحكمة من بينهم،  
ودون أن يتم فرض  
اسم الرئيس أو تركيته  
من قبل السلطين  
التشريعية أو  
التنفيذية.**

تبنى هذا الدستور الآلية ذاتها المنصوص عليها في دستور 1950، فنص على أن المحكمة العليا المؤلفة من سبعة أعضاء ينتخبهم مجلس النواب من قائمة تحوي أربعة عشر اسماً. ينتقي هذه القائمة رئيس الجمهورية على أن يجري الانتخاب في جلسة خاصة وقائمة واحدة تتضمن سبعة أسماء، وذلك خلال عشرة أيام من وصول القائمة إلى مجلس النواب، وبحيث يفوز بالانتخاب من حاز أصوات الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء المجلس، فإن لم تحصل هذه الأكثرية يعاد الانتخاب ويكتفى بأكثرية الحاضرين، فإن لم تحصل يعاد الانتخاب ثالثة ويكتفى حينئذ بالأكثرية النسبية.<sup>50</sup>

كما بيّن هذا الدستور أنه عندما يشغر منصب عضو من أعضاء المحكمة العليا لسبب ما ينتخب مجلس النواب خلفاً له من قائمة تتضمن ثلاثة أضعاف العدد الشاغر ينتقيها رئيس الجمهورية، وبحيث يجري الانتخاب والانتقاء وفقاً للشروط وللأصول المذكورة أعلاه،<sup>51</sup> كما أكد أيضاً أن المحكمة العليا تنتخب بأكثرية أعضائها المطلقة رئيساً من أعضائها لخمس سنوات.<sup>52</sup>

لكنه انفرد بإيجاد آلية مؤقتة لحين تشكيل المحكمة وفق الأصول المذكورة أعلاه فبيّن أنه يجري تأليفها مؤقتاً بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير العدل من أربعة من أكبر قضاة محكمة النقض، ومن ثلاثة من أكبر قضاة مجلس الدولة، ويرأسها الرئيس الأول لمحكمة النقض.<sup>53</sup>

## 6- دستور 1973

اكتفى هذا الدستور بمنح رئيس الجمهورية وحده صلاحية تسمية كافة قضاة المحكمة الدستورية العليا، بما في ذلك تسمية رئيس المحكمة أيضاً.<sup>54</sup> علماً أن قانون المحكمة منح رئيس الجمهورية كذلك الحق بأن يُسمي بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المفصول أو المستقيل أو المحال على التقاعد لمدة لا تتجاوز المدة الباقية للأصيل.<sup>55</sup>

### 1.2.2 الدستور الحالي

أعاد هذا الدستور تبني القاعدة ذاتها، الواردة في دستور 1973، مانحاً رئيس الجمهورية منفرداً صلاحية تسمية كافة أعضاء المحكمة الدستورية العليا بما في ذلك تسمية رئيس المحكمة أيضاً.<sup>56</sup>

تم تأكيد هذا المبدأ أيضاً في قانوني المحكمة لسنة 2012 و2014 على حد سواء، واللذين استخدمتا النص ذاته الذي يؤكد على أن قضاة المحكمة «يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم».<sup>57</sup>

50 دستور 1962، المادة 116.

51 دستور 1962، المادة 120.

52 دستور 1962، المادة 119.

53 دستور 1962، المادة 162.

54 دستور 1973، المادة 139.

55 المادة 11، قانون رقم 19، تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

56 دستور 2012، المادة 141.

57 المادة 2 فقرة أ، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا. والمادة 3 فقرة أ، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

وينبغي ملاحظة أن منح رئيس الجمهورية صلاحية تسمية رئيس المحكمة هو أمر له أهميته البالغة ويتجاوز الاعتبارات الشكلية باعتبار أن صوت رئيس المحكمة يكون مُرجّحاً في حال تساوي أصوات الأعضاء عند التصويت.<sup>58</sup>

الملاحظ هنا أن قانون المحكمة لسنة 2012 أكد أن رئيس الجمهورية يسمى كذلك بمرسوم رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المقال أو المستقبل أو المحال على التقاعد لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه.<sup>59</sup> وهو النص ذاته الذي تمت إعادة تبنيه في قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 مع فارق وحيد، إذ نصّت المادة المماثلة في قانون المحكمة لسنة 2014 على أن رئيس الجمهورية يسمى بمرسوم «رئيساً أو عضواً بدلاً من الرئيس أو العضو المقال أو المستقبل أو المتوفى لمدة لا تتجاوز المدة الباقية لسلفه».<sup>60</sup> والملاحظ هنا أن النص الحالي لا يتضمّن تعيين بديل عن المحال على التقاعد، والوارد في قانون المحكمة لسنة 2012، ويُمكن تفسير ذلك بأن قانون المحكمة الحالي لا يتضمّن، خلافاً لقانون 2012، إمكانية إحالة عضو المحكمة على التقاعد كما سيرد لاحقاً.

الملاحظ أيضاً أن قانون المحكمة الحالي نصّ على تعيين بديل عن المتوفى، وهو أمر لم يرد كذلك في قانون المحكمة السابق لسنة 2012.

بالتالي يتضح لنا مما سبق أن رئيس الجمهورية، بمقتضى الدستور الحالي لسنة 2012، ينفرد بتعيين كافة أعضاء المحكمة الدستورية ودون مشاركة أية سلطة أخرى معه في هذا الاختيار خلافاً لما كان سائداً في الدساتير السورية المتعاقبة. حيث كانت عملية الاختيار تتم إما من قبل السلطتين التشريعية والقضائية معاً، أو بمشاركة بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية التي تختار قضاة المحكمة من بين قائمة موسعة يقترحها رئيس الجمهورية، وهو ما تم العدول عنه بمقتضى الدستور الحالي لسنة 2012 وما قبله أي دستور 1973. مما كان محلاً للانتقاد باعتباره أن الإجراء المتبع، المنصوص عليه في قانون المحكمة وكذلك في الدستور السوري، «يمنح السلطة التنفيذية سبيلين اثنين للتأثير على المحكمة، أو لاهما عن طريق اختيارها لأعضاء المحكمة، وثانيهما بما أن القضاة المعيّنين في المحكمة سيعلمون أنّ استمرارهم في مناصبهم يعتمد على إعادة التعيين من جانب السلطة التنفيذية، فلن يتحلّى قضاة المحكمة سوى بمحفّز ضئيل لممارسة إجراء استقلال القضاء».<sup>61</sup>

### 1.2.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية

أوضحت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، في سياق تعليقها على المادة 14 من عهد الحقوق المدنية والسياسية والمرتبطة بحق التقاضي، أن آلية تعيين القضاة ترتبط ارتباطاً جوهرياً بمبدأ استقلالية الهيئة القضائية والذي يُشير على وجه الخصوص، إلى إجراءات تعيين القضاة ومؤهلاتهم وضمائهم كفاءة أمنهم الوظيفي، وكذلك استقلال الهيئة القضائية استقلالاً فعلياً عن التدخل السياسي من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية.<sup>62</sup> وبالتالي إذا أرادت الدول أن تكفل استقلال السلطة القضائية وحماية القضاة من خضوع قراراتهم لأي تأثير سياسي، ينبغي لها أن تتخذ إجراءات محددة من خلال الدستور أو اعتماد قوانين تحدد بوضوح الإجراءات والمعايير الموضوعية لتعيين أعضاء الهيئة القضائية ومكافاتهم واستقرارهم الوظيفي وترقياتهم ووقفهم عن العمل وفصلهم، وتحدد العقوبات التأديبية التي تتخذ ضدهم.<sup>63</sup>

علماً أنه لا يوجد مجال للشك في كون الاستقلال والحياد مطلوب في القضاة جميعهم، بما في ذلك القضاة الذين يفصلون في الأمور الدستورية، وهذا ما أكدت عليه محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والتي أشارت إلى أنه «في ظل سيادة القانون فإنه يجب

58 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص121.

59 المادة 12، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012، المتضمّن قانون المحكمة الدستورية العليا.

60 المادة 54، القانون 7 لعام 2014، المتضمّن قانون المحكمة الدستورية العليا.

61 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص31.

62 الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32. مرجع سابق.

63 المرجع السابق.

ضمان استقلال جميع القضاة،<sup>64</sup> وعلى وجه الخصوص ضمان استقلال القضاة الدستوريين نظراً لطبيعة القضايا المطروحة عليهم.<sup>65</sup>

وعلى صعيد الممارسات الدولية فإننا نجد أنماطاً متعددة وخيارات مختلفة لجأت لها العديد من دول العالم:

الدولة	عدد القضاة	آلية التعيين
إسبانيا	12	يعينهم الملك، بحيث يقترح مجلس النواب أربعة منهم بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وبالأغلبية نفسها يقترح مجلس الشيوخ أربعة أعضاء آخرين، كما تقترح الحكومة عضوين ويقترح المجلس العام للسلطة القضائية عضوين.
الأردن	9	يعينهم الملك.
البرتغال	13	عشرة منهم تعينهم الجمعية الوطنية للجمهورية، وثلاثة يختارهم العشرة المعينون. علماً أنه يجب أن يكون ستة من القضاة، سواء المعينين من الجمعية الوطنية أو الذين تم اختيارهم، مختارين من بين قضاة المحاكم الأخرى، والباقي من رجال القانون.
أرمينيا	9	تنتخب الجمعية الوطنية قضاة المحكمة الدستورية بموافقة ما لا يقل عن ثلاثة أخماس مجموع عدد النواب، على أن يُنتخب ثلاثة منهم بناءً على توصية من رئيس الجمهورية، وثلاثة آخرون بناءً على توصية من الحكومة، والثلاثة الباقون بناءً على توصية من الجمعية العامة للقضاة والتي ليس لها أن تقترح إلا القضاة.
إيطاليا	15	خمسة ينتخبهم البرلمان، وخمسة تختارهم السلطة القضائية من بين قضاة الجهات القضائية العليا، وخمسة يعينهم رئيس الجمهورية.
فرنسا	9	ثلاثة منهم يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية. أما رؤساء الجمهورية السابقون فهم أعضاء في المجلس الدستوري بقوة القانون. <sup>66</sup>

استناداً إلى ما سبق يتم الإشارة هنا بصورة خاصة إلى أربعة نماذج أساسية:

### النموذج الأول - الأغلبية التشريعية

وبمقتضاه تُمنح السلطة التشريعية دوراً أساسياً في عملية اختيار قضاة المحكمة الدستورية سواء كانت تلك السلطة مكونة من مجلس واحد أو مجلسين، وفق طبيعة النظام السياسي في الدولة، لكن الملاحظ هنا أن الدول التي تتبنى هذا الخيار تتطلب في المرشح لعضوية المحكمة الحصول على أغلبية «ساحقة» وليس مجرد الأغلبية البسيطة، ويعود سبب ترجيح تلك الأغلبية المرتفعة إلى إعطاء دور أكبر للعملية التشاركية بين الأحزاب السياسية وعدم السماح لحزب سياسي واحد قوي ومسيطر أن يهيمن على هذه العملية، وبالتالي إعطاء أحزاب المعارضة دوراً في هذا الموضوع.<sup>67</sup>

**” يُعَيِّن رئيس الجمهورية أعضاء المحكمة الدستورية كافة، بما في ذلك رئيس المحكمة. “**

**– دستور 1973 و 2012**

64 يتضمّن معيار الاستقلال، من بين أمور أخرى، استقلالاً مؤسسياً ومالياً وإدارياً للمحكمة الدستورية، بالإضافة إلى استقلال أعضاء المحكمة الدستورية. وهذا الاستقلال يحميه، من بين أمور أخرى، فصل السلطات والتي تحمي القضاء والقضاة من التأثير الخارجي بغير وجه حق، ومن التدخل من قبل السلطات الأخرى فضلاً عن تركيبة الهيئة المسؤولة عن تعيين القضاة وطرق التعيين ومعايير وشروط الخدمة وضمانات ولاية القضاء وكذلك ضرورة وجود آليات محاسبية مستقلة وعادلة. يُنظر: اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، تشرين الأول/أكتوبر 2015، ص3.

65 محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية المحكمة الدستورية ضد البيرو، 2001. مشار إليه في: اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق، ص3.

66 الملاحظ بصدد المجلس الدستوري في فرنسا أن سلطة التعيين لم تُمنح للجمعية الوطنية نفسها كما كان الحال في دستور الجمهورية الرابعة وإنما مُنحت فقط لرئيسي الجمعية الوطنية وذلك بهدف منع كل تقدير سياسي أو شخصي من جانب الأعضاء.

67 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص10-11.

تتبنى ألمانيا حالياً هذا النموذج حيث ينص الدستور الألماني على أن «تتألف المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة اتحاديين وأعضاء آخرين، ينتخب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل البوندستاغ بينما ينتخب النصف الآخر من قبل البوندسرات».<sup>68</sup>

على الصعيد العربي نجد الدستور المغربي يمنح السلطة التشريعية دوراً في عملية اختيار نصف قضاة المحكمة الدستورية والتي تتألف من اثني عشر عضواً، يُعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس.<sup>69</sup>

بالمقابل تحذّر آراء من إشراك السلطة التشريعية في تعيينات المحكمة الدستورية، رغم منح دول عريقة مثل ألمانيا السلطة التشريعية دوراً في اختيار بعض أعضاء المحكمة، إذ إنه ينبغي مسبقاً تقرير حجم دور السلطة التشريعية وتحديد القواعد بشأن كيفية قيام السلطة التشريعية بهذه التعيينات. إذ لا ينبغي على البلدان التي تتمتع بتاريخ حافل من الأحزاب السياسية الضعيفة، أو المعروفة بغياب الاستقرار في تمثيل الأحزاب في السلطة التشريعية؛ اعتماد عملية تعيينات تتطلب التصويت بالأغلبية الساحقة في السلطة التشريعية للقيام بتعيينات المحكمة الدستورية، مثلما يقترح نموذج الأغلبية الساحقة في السلطة التشريعية. فهذا النموذج يتطلب تنسيق الأحزاب السياسية بشأن تعيينات المحكمة الدستورية على مدار الوقت بالارتكاز إلى علاقة تنسم بالثقة والتبادلية. وبالتالي يصعب على الأحزاب السياسية تطوير هذه الممارسات عندما يكون نظام الأحزاب السياسية ضعيفاً. وفي هذا النوع من الحالات يحتمل أن لا تكون الأحزاب في السلطة التشريعية قادرة على التوصل إلى إجماع واسع النطاق بشأن مرشح معين بسبب غياب الثقة، ما يؤدي إلى تأخير كبير في شغل المناصب الشاغرة التي قد تبرز.<sup>70</sup>

**” إن كون أغلبية تعيينات قضاة المحكمة الدستورية لا تتم من قبل القضاة أنفسهم؛ يشكل تهديداً حقيقياً يقلل من الاستقلال القضائي.“**

**– اللجنة الدولية للحقوقيين**

### النموذج الثاني – المجلس القضائي

يسعى هذا النموذج إلى إبعاد عملية اختيار قضاة المحكمة عن الهيمنة أو التجاذبات السياسية وذلك من خلال تشكيل مجلس قضاء مختص متنوع الخبرات والكفاءات، وممثل أيضاً لشرائح واسعة من فئات المجتمع المعنية، مثل نقابات المحامين والباحثين القانونيين والأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، وبحيث يؤدي هذا المجلس دوراً أساسياً في عملية انتقاء المرشحين لعضوية المحكمة الدستورية العليا.<sup>71</sup>

علماً أن جنوب أفريقيا تتبنى هذا النموذج حالياً، ففي جنوب أفريقيا تتكون المحكمة الدستورية العليا من رئيس قضاة جنوب أفريقيا ونائب رئيس القضاة وتسعة قضاة آخرين،<sup>72</sup> وبحيث يُعين رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، بعد التشاور مع مفوضية الهيئة القضائية وزعماء الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية، رئيس القضاة ونائبه،<sup>73</sup> كما يُعين رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية الوطنية، القضاة الآخرين في المحكمة الدستورية بعد التشاور مع رئيس القضاة وزعماء الأحزاب الممثلة في الجمعية الوطنية وفقاً لآلية نصّ عليها الدستور بصورة تفصيلية وبمقتضاها تُعد مفوضية الخدمات القضائية قائمة

69 الفصل 130 من الدستور المغربي.

70 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص 100.

71 المرجع السابق، ص 11.

72 المادة 167، فقرة 1، دستور جنوب أفريقيا.

73 المادة 174، فقرة 3، دستور جنوب أفريقيا.

بأسماء المرشحين تتضمن ثلاثة أسماء زائدة على العدد المطلوب، وتُقدّم تلك القائمة للرئيس، ويجوز للرئيس اختيار المُعينين من القائمة، ويبلغ مفوضية الخدمات القضائية، مع إبداء الأسباب، إذا كان أيّ من المرشحين غير مقبول وبأي تعيينات لم تُستكمل بعد. ثم تستكمل مفوضية الخدمات القضائية القائمة بالمزيد من المرشحين ويستكمل رئيس الجمهورية التعيينات المُتبقية من القائمة التكميلية.<sup>74</sup>

### النموذج الثالث - الأطراف المتعددة

يسعى هذا النموذج إلى التوفيق بين الاعتبارات المختلفة السياسية والقضائية والدستورية أيضاً وذلك من خلال تجنب إقصاء أية سلطة أو كيان وإشراك الأطراف المتعددة والمعنية في عملية انتقاء قضاة المحكمة، بما في ذلك مختلف فروع الحكومة بالإضافة إلى منظمات المجتمع المدني وأيضاً السلطتين القضائية والتنفيذية.<sup>75</sup> وهذا ما نجده على سبيل المثال في انتخاب قضاة المحكمة الدستورية في إيطاليا. حيث تتكون المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضياً يتم ترشيح ثلثهم من قبل رئيس الجمهورية، وثلث من قبل البرلمان في جلسة مشتركة، وثلث من قبل المحاكم العليا العادية والإدارية. على أن يتم اختيار قضاة المحكمة الدستورية من بين قضاة المحاكم العليا العادية والإدارية، وأساتذة القانون في الجامعات والمحامين الممارسين لمدة عشرين سنة على الأقل، وحتى المتقاعدين منهم.<sup>76</sup>

أيضاً نجد مثل هذا النموذج في تونس حيث يعيّن كل من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، أربعة أعضاء، على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون، كما ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيساً ونائباً له من المختصين في القانون.<sup>77</sup>

### النموذج الرابع - القضائي التنفيذي

كما هو واضح من هذه التسمية فإن هذا النموذج يقوم على أساس تقاسم عملية التعيين بين السلطتين القضائية والتنفيذية فقط، وإقصاء الهيئات التشريعية تماماً عن هذه العملية.

وقد تكون الآلية المتبعة هي أن تتولى السلطة القضائية ترشيح عدد معين لشغل عضوية المحكمة على أن تقوم السلطة التنفيذية بإقرار تلك الترشيحات أو الانتقاء أو الاختيار من بين القائمة التي قدّمتها السلطة القضائية ليتم بعد ذلك تعيين القاضي الذي حظي بموافقة السلطة التنفيذية رسمياً.

أو أن تكون العملية عكسية بمعنى أن السلطة التنفيذية هي التي تتولى تقديم قائمة المرشحين لعضوية المحكمة على أن تتولى السلطة القضائية إقرار هذه القائمة والموافقة عليها أو انتقاء عدد منها واختيارهم.

يبدو بوضوح إقصاء الهيئات التشريعية عن عملية التعيين والاختيار وفق هذا النموذج المُطبق في كل من مصر والعراق، على سبيل المثال، وهو ما أدى إلى توجيه اتهامات عديدة للمحاكم الدستورية في كلا الدولتين بتأثر أحكام المحكمة بآلية تعيين قضااتها الذين يخضعون للاعتبارات السياسية التي رافقت عملية تعيينهم، وسط تغيب مقصود لرقابة السلطة التشريعية المُنتخبة أو إشرافها أو مشاركتها.<sup>78</sup> فضلاً عن تغيب مكونات المجتمع المدني والجهات الأخرى التي ينبغي أن تكون فاعلة في هذه العملية إن لم يكن بالترشيح أو الانتقاء فبالمراقبة والرصد.

74 المادة 174، فقرة 3، دستور جنوب أفريقيا.

75 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص 12.

76 المادة 135، دستور إيطاليا.

77 الفصل 118، دستور تونس.

78 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص 12.



في المقابل، سيطرت السلطة التنفيذية تاريخياً، في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على تعيينات المحاكم الدستورية. وغالباً ما كانت السلطة التنفيذية تتحكم بتعيينات المحكمة وبالتعديلات على مستوى تشكيل المحكمة، بحيث كانت السلطة التنفيذية تعين قضاءً جديداً في المحكمة أو تفصل القضاة منها متى شاءت، ما يمنح السلطة التنفيذية نفوذاً كبيراً على أحكام المحكمة. وقد أدى عدم إشراك الجهات السياسية الأخرى في تعيينات المحكمة الدستورية إلى الإطاحة بشرعية المحكمة بنظر الأحزاب السياسية وعامة الشعب.<sup>79</sup> لهذا السبب، لا يوصى عادةً بالنموذج القضائي التنفيذي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لأنه يمنح السلطات التنفيذية قدراً هائلاً من السلطة على تعيينات المحكمة، ويقصي جهات فاعلة سياسية كثيرة في الوقت ذاته.<sup>80</sup>

بالنسبة للمعايير الدولية ينبغي الإقرار أنه لا يوجد أي نموذج عالمي يتوجب على كافة الدول تبنيه فيما يتعلق بعملية التعيين، إذ إن الحتمية المرغوبة هنا هي الوصول إلى نتيجة مناسبة، وهي تكوين محكمة دستورية تتمتع بالاستقلالية والحيادية والمصادقية، وبالتالي فإن إجراءات التعيين ومعاييرها يجب أن تقع ضمن الإطار الدولي الذي يحكم استقلال القضاء، وخاصة أن يكون التعيين من خلال عملية عادلة ومفتوحة وشفافة، دون تمييز، وعلى أساس معايير محددة. كما أن عملية الاختيار والتعيين يجب أن تهدف إلى ضمان استقلال المؤسسة القضائية والقضاة أنفسهم.<sup>81</sup>

بالعودة للسبب السوري فإن آلية تعيين قضاة المحكمة الدستورية من قبل رئيس الجمهورية منفرداً لا تتسق مع التجارب والممارسات الدولية والإقليمية وكذلك ما تُوصي به التقارير الدولية ذات المصادقية، والتي تجمع على أنه لا ينبغي منح السلطة التنفيذية صلاحية احتكار عملية تعيين قضاة المحكمة الدستورية، لأن الثابت هنا أن المحاكم الدستورية، التي تحتكر السلطة التنفيذية وحدها عملية تعيين قضاة المحكمة، لن يكون لها فرصة كبيرة في النجاح والحصول على الثقة اللازمة، باعتبار أن السلطة التنفيذية المحتكرة لعملية تعيين قضاة المحكمة ستقوم بتعيين سياسي للقضاة المحسوبين عليها والمتعاطفين معها والخاضعين لتوجيهاتها، وذلك من أجل ضمان تحصين السلطة التنفيذية نفسها من المساءلة والمحاسبة بأي شكل كان أمام المحكمة الدستورية ذاتها. علماً أنه لا يقتصر الأمر هنا بطبيعة الحال على سلوك السلطة التنفيذية وتدخلها في مسار عمل قضاة المحكمة، بعد أن احتكرت مسبقاً عملية التعيين، بل إن الأمر سيُطال أيضاً قضاة المحكمة ذاتهم والذين سينحازون بإرادتهم ومن تلقاء أنفسهم إلى السلطة التي بادرت لتعيينهم والتي يدينون لها وحدها بالولاء التام لوجودهم في هذا المنصب.<sup>82</sup>

واستناداً إلى تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، فإنه حتى في الحالات التي تنص فيها الأحكام الدستورية أو التشريعية على أن تعيين القضاة أو ترقيتهم هو أمر يتولاه رسمياً رئيس الدولة أو الحكومة أو السلطة التشريعية؛ فإنه ينبغي الإذن لمجلس القضاء أو لسلطة مستقلة معادلة، مثل لجنة لتقييم المؤهلات، بتقديم توصيات أو بإبداء آراء ينبغي أن تتبعها في مجال الممارسة العملية سلطات التعيين المعنية.<sup>83</sup> وهو ما سبق أن تبناه مجلس أوروبا في معاييرها حول استقلال القضاء والمحامين وأعضاء النيابة العامة، حيث كان قد بين أنه حتى في حال كانت الأحكام الدستورية أو القانونية والتقاليد تسمح بتعيين القضاة عن طريق الحكومة، فإنه ينبغي أن تكون ثمة ضمانات لكفالة شفافية واستقلالية إجراءات التعيين، وأن قرارات التعيين لن تتأثر بأي أسباب أخرى غير تلك المتعلقة بالمعايير الموضوعية المذكورة أعلاه. وهذه الضمانات يمكن أن تكون على سبيل المثال، في واحد أو أكثر من الإجراءات الآتية:

1. وجود هيئة مستقلة ومتخصصة تعمل على إبداء المشورة للحكومة فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالتعيين.
2. حق الفرد في الطعن في قرار الهيئة المستقلة.
3. تضمن الهيئة تحصين القرار ضد أية مؤثرات لا مبرر لها.

علماً أن مجلس أوروبا كان قد أوضح أن توصيته هذه تُطبق على جميع الأشخاص الذين يمارسون الوظائف القضائية، بمن فيهم الذين يتعاملون مع المسائل المتعلقة بالقانون الدستوري والجنائي والمدني والتجاري والإداري، كما أنها تُطبق على القضاة وغيرهم

79 المرجع السابق، ص 10.  
80 المرجع السابق، ص 99-100.  
81 اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق، ص 5.  
82 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.  
83 تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثامنة والثلاثون، 18 حزيران/يونيو - 6 تموز/يوليو 2018. تُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

وهو ما تُوصي به أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين التي أكدت أنه يجب أن يضع التشريع الذي يحكم عملية التعيين إجراءات واضحة لاختيار أعضاء المحكمة وتعيينهم، بما في ذلك الأعضاء الذين يعينهم الرئيس، ويجب أن تكون هذه الإجراءات شفافة وعادلة وشاملة ومبنية على معايير موضوعية تضم المؤهلات القانونية، والتدريب، والنزاهة، وتستنتي التمييز وتضمن تعيين النساء وأن يمثل تكوين المحكمة كافة مكونات الشعب.<sup>85</sup>

بالتالي ينبغي البحث عن آلية جديدة يتم تبنيها في أية عملية دستورية مستقبلية لاختيار قضاة المحكمة الدستورية العليا، علماً أننا لا نوصي هنا بنقل الصلاحية المفردة من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية، وهو ما سبق أن حذر منه مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، لأن ذلك قد يؤدي إلى تسييس التعيينات القضائية، مع غلبة الاعتبارات السياسية على المعايير الموضوعية المنصوص عليها في القواعد الدولية والإقليمية (الجدارة والمؤهلات والنزاهة والشعور بالاستقلالية وما إلى ذلك).<sup>86</sup>

ما نوصي به هنا، في السياق السوري، هو العمل على إنشاء هيئة مستقلة ومتخصصة تتكون بأغليتها من قضاة يتم اختيارهم من قبل نظرائهم، وبحيث تتولى سلطة تقديم توصيات بترشيح الأشخاص، نساء ورجالاً، للتعين. على أن تتبع السلطة التشريعية ورئيس الجمهورية هذه التوصيات، وأن تراعي عملية إنشاء مثل هذه الهيئة معايير الشفافية والعدالة والمساواة وعدم التمييز لأي سبب أو الإقصاء لأي اعتبار وأن تكون مبنية على إجراءات ومعايير موضوعية وشفافة.

واستناداً لتوصية المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين فإنه ينبغي أن تتضمن هذه الهيئة تشكيلة متعددة تعدداً حقيقياً بحيث يُمثل فيها المشرعون والمحامون والأكاديميون وغيرهم من الأطراف المعنية بطريقة متوازنة، مع مراعاة أن يشكل القضاة أغلبية الهيئة لتفادي أي تدخل سياسي أو غيره من التدخلات الخارجية. باعتبار أنه إذا تشكلت الهيئة أساساً من ممثلين سياسيين، يكون ثمة خطر دائم أن تصبح هذه «الهيئات المستقلة» مجرد أجهزة تتولى الموافقة الرسمية أو القانونية الروتينية على قرارات تكون الحكومة خلفها، تمارس تأثيرها بشكل غير مباشر.

نوصي أيضاً بأن تستخدم الهيئة معايير موضوعية لاختيار القضاة، فضلاً عن تبني إجراءات أخرى لتعزيز ثقة الجمهور بنزاهة المرشحين، كأن يتم تنظيم جلسات استماع علنية يكون فيها بوسع المواطنين والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من الأطراف المعنية الإعراب عن قلقهم إزاء مرشحين معينهم أو تأييدهم. وعندما يكون جهاز تابع للسلطة التنفيذية أو التشريعية هو الذي يعين القضاة من الناحية الشكلية بعد اختيارهم من هيئة مستقلة، فينبغي أن لا ترفض توصيات مثل هذه الهيئة إلا في حالات استثنائية واستناداً إلى معايير قائمة معلنة مسبقاً. وينبغي أن يكون لهذه الحالات إجراء محدد تُلزم بموجبه الهيئة التنفيذية بتقديم تعليل مكتوب لأسباب عدم تقيدها بتوصية الهيئة المستقلة أعلاه بتعيين مرشح مقترح. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يتاح للجمهور الاطلاع على هذا التعليل المكتوب. ومن شأن مثل هذا الإجراء أن يساعد على تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات الاختيار والتعيين.<sup>87</sup>

## 1.3 شروط العضوية في المحكمة

ينبغي أن يتضمن النظام الخاص بالمحكمة الدستورية تفصيلاً واضحاً للمؤهلات التي ينبغي أن تتوافر في المرشحين لعضويتها وذلك سواء بالنسبة للخبرات والشهادات العلمية المطلوبة، وكذلك التحصيل المهني اللازم، وأيضاً الحد الأدنى أو الأقصى الواجب

84 المعايير المحددة لاستقلال القضاة، والمحامين، وأعضاء النيابة العامة، توصية مجلس أوروبا الصادرة من لجنة الوزراء والمقدمة إلى الدول الأعضاء، توصية رقم 12 لسنة 1994 بشأن استقلال دور القضاة وكفاءتها.

85 اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق. ص5.

86 تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، مجلس حقوق الإنسان. مرجع سابق.

87 تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية عشرة، 24 آذار/مارس 2009. تُنظر وثيقة الأمم المتحدة:

توفره في القضاة المرشحين لعضوية هذه المحكمة. إن صياغة هذه الشروط بشكل واضح ومنطقي وسليم هو أمر سيكفل أن يتمتع قضاة المحكمة، نساء ورجالاً على حد سواء، بالخبرات اللازمة التي تؤهلهم لأداء العمل المطلوب منهم والمتوقع وفقاً للقوانين والأنظمة، إضافة إلى أن صياغة هذه الشروط بشكل مهني سليم سوف يضع قيداً إضافياً على استئثار السلطة التي تتولى تعيين قضاة المحكمة ويحول دون إمكانية فرض تعيينات عشوائية وترشيح شخصيات لا تتوافر فيها مقومات شغل هكذا منصب حقوقي رفيع. وبحيث إن الجهات التي تتولى عملية ترشيح قضاة المحكمة ينبغي عليها أن تشرح بالفعل شخصيات يتوافر فيها الحد الأدنى على الأقل من المعايير الحقوقية والشخصية المطلوبة بما يعكس صورة لائقة عن المحكمة ويعكس أيضاً المهنية والاستقلالية التي ينبغي أن تتمتع بها.

ينبغي التوضيح هنا أن المؤهلات، في هذا السياق، لا يُقصد بها فقط الشروط الواجب تحققها في قضاة المحكمة وإنما يمكن أن تتضمن أيضاً المحظورات التي يتعين على قضاة المحكمة تجنبها سواء على الصعيد المهني أو حتى على الصعيد الشخصي وبما يكفل تحييد المحكمة وتعزيز استقلالها إلى حد كبير.

### 1.3.1 الدساتير السابقة

تعرضت الدساتير السورية المتعاقبة بشكل مقتضب إلى هذه المسألة مكتفيةً بالنص على عبارات عامة ومحيلة مناقشة تلك الشروط إلى القوانين الخاصة بالمحكمة ذاتها، أو القوانين ذات الصلة بها وفق ما سيتضح من العرض اللاحق.

#### 1- مشروع دستور 1920

لم يتطرق مشروع هذا الدستور إلى الشروط الواجب تحققها في قضاة المحكمة العليا، مكتفياً بالإشارة إلى أن نصف قضاة هذه المحكمة سيكونون من مجلس الشيوخ ونصفهم الآخر من رؤساء محاكم التمييز،<sup>88</sup> مما يعني وجوب استيفاء قضاة المحكمة العليا الشروط الواجب تحققها في أعضاء مجلس الشيوخ، وكذلك الشروط الواجب تحققها في رؤساء محاكم التمييز، علماً أن الدستور ذاته يشترط في أعضاء مجلس الشيوخ:<sup>89</sup>

(أ) أن يكون العضو سورياً متمماً سن الأربعين، غير محكوم عليه بجنحة، وغير مفلس ولم يعد اعتباره، وغير ساقط من الحقوق المدنية.

(ب) أن يكون ممن سبقت لهم الخدمة في الوظائف العالية إدارية كانت أو عسكرية أو سياسية أو قضائية أو من النواب الذين تكرر انتخابهم أو ممن اشتهروا بسعة العلم والفضيلة.

#### 2- دستور 1930

لم يتطرق هذا الدستور أيضاً إلى الشروط الواجب تحققها في قضاة المحكمة العليا مكتفياً بالإشارة إلى أن ثمانية من قضاة هذه المحكمة سيكونون من مجلس النواب أما السبعة الآخرين فسيكونون من القضاة السوريين.<sup>90</sup>

بالنسبة لأعضاء مجلس النواب، الذين سيُختار ثمانية منهم لعضوية المحكمة العليا، فإن الدستور يتطلب أن يكونوا قد أتموا الثلاثين من سنهم وأن يكونوا حائزين الشروط المنصوص عليها في القانون.<sup>91</sup>

وأما بالنسبة للقضاة، الذين سيُختار سبعة منهم لعضوية المحكمة العليا، فإن الدستور يتطلب أن يكونوا شاغلين لأعلى مناصب

88 مشروع دستور 1920، المادة 96.

89 مشروع دستور 1920، المادة 71.

90 دستور 1930، المادة 97.

91 دستور 1930، المادة 38.

### 3- دستور 1950

نص هذا الدستور صراحةً على وجوب تمتع قضاة المحكمة العليا بالمؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم.<sup>93</sup>

لاحقاً بيّن القانون رقم 57 لعام 1950 والمتضمن ملاك المحكمة العليا وصلاحياتها الشروط الواجب تحقيقها فيمن يُنتقى لعضوية المحكمة العليا وهي تشمل أن يكون:<sup>94</sup>

- أ- سورياً منذ عشر سنوات ومتمتعاً بحقوقه المدنية.
- ب- أتم الأربعين من عمره ولم يتجاوز الستين عاماً.
- ج- سالماً من الأمراض ذات العدوى ومن الأمراض والعلل التي تمنعه من القيام بوظيفته.
- د- غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو بعقوبة حبس تجاوز مدتها السنة.
- هـ- حائزاً على إجازة الحقوق من الجامعة السورية أو ما يُعادلها.
- و- مارس القضاء والنيابة والمحاماة والتدريس عشر سنوات في إحدى كليات الحقوق، أو إحداها.

علماً أن قانون المحكمة لم يُجز أن يُنتخب أعضاء للمحكمة العليا تربط بعضهم ببعض صلاة المصاهرة أو القرابة من الدرجة الرابعة فما دون،<sup>95</sup> كما حظر على عضو المحكمة العليا تعاطي التجارة، أو شراء الأموال التي تطرحها السلطة الإدارية أو السلطة القضائية للبيع، أو تأسيس الشركات أو قبول عضوية في مجالس إدارتها، أو قبول وكالة بأجر، أو الاشتغال بالأمور السياسية، أو الظهور بمظهر لا يليق بشرف القضاء،<sup>96</sup> كما منع القانون أيضاً الجمع بين عضوية المحكمة وبين الوزارة أو النيابة أو أية مهنة أو وظيفة أخرى.<sup>97</sup>

أثناء مناقشات اللجنة التأسيسية شغلت شروط العضوية في المحكمة حيزاً كبيراً من النقاش بسبب التخوف من انتقاء قضاة غير مؤهلين لممارسات صلاحيات واسعة وغير مألوفة من قبل، فضلاً عن التخوف من انتقاء هيئة غير متجانسة ولا تتمتع بالمثالية اللازمة، وهو ما عبّر عنه السيد علي بوظو الذي تساءل «هل نستطيع وأماننا هذا الواقع أن نلتزم بين السوريين -وأنا أحني رأسي كثيراً أمام القضاء السوري أمام مهمته ونزاهته ومقدرته- هل نستطيع أن ننتقي من بين هؤلاء القضاة هيئة مثالية لا يُسيطر عليها لا من بعيد ولا من قريب شيء من النزاعات».<sup>98</sup>

الملفت للانتباه في محاضر تلك المناقشات أن أكثر الشروط التي استغرقها النقاش كانت حول شرط الشهادة التي ينبغي أن يحملها المرشح لعضوية تلك المحكمة حيث طالب بعضهم بإلغاء شرط الشهادة كآلية من قائمة الشروط السابقة، كالسيد علي بوظو الذي قال وفقاً لمحاضر تلك الجلسات: «مع علمي وإيماني بأن الشهادة في بلد كبلدنا هي مقياس كبير لمعرفة كفاءة الشخص ونضوجه وتفكيره، ولكن في محكمة مثل هذه المحكمة وأشخاص مثل هؤلاء الأشخاص أعتقد أن النص على الشهادة غير وارد بناتاً لأننا نريد أن ننتقي أشخاصاً من الذين أثبتوا في حياتهم كفاءتهم ومقدرتهم. وأعتقد أن مثل هذه الأشياء لا يمكن أن تنال لا بكثير ولا بقليل بالشهادة. فالشهادة في غير ذلك من الأمور التي يمكن أن يُعَوَّل عليها، أما في موضوع خطير كهذا الموضوع فلا يصح أن تكون الشهادة هي المَعَوَّل عليها».<sup>99</sup> وهو ما أيّده فيه السيد جلال السيد الذي قال: «من المعلوم يا سادتي أن الذين يُرشحون لعضوية المحكمة العليا يكونون من ذوي الفهم والكفاءة وهم إجمالاً من حملة الشهادات العليا، فلا لزوم للنص في صلب الدستور

92 دستور 1930، المادة 97.

93 دستور 1950، المادة 116.

94 المادة 1، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950، تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

95 المادة 2، المرجع السابق.

96 المادة 3، المرجع السابق.

97 المادة 4، المرجع السابق.

98 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة الثامنة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950، ص 837.

99 المرجع السابق.

على ذلك، ولو فرضنا أن شخصاً من الأشخاص كان حائزاً على الكفاءات والمقدرة وكان لا يحمل الشهادات العليا فيجب أن يقدم على سواء إذا كان يستحق أن يُختار لعضوية المحكمة العليا بدون شرط الشهادة العليا لذلك، فأنا أرى أن النص على مثل هذا الشرط في صلب الدستور إنما يُعد فضيحة تحط من شأن البلاد، كما أرى أن حرماننا الذين يعتبرون أنفسهم من ذوي الكفاءة من الوصول إلى المناصب التي تؤهلهم كفاءتهم إليها يجعلهم يرجعون إلى معاهد أوروبا لنيل شهادات زائفة منها مما جرى كثيراً في الماضي ويأتون بها إلى الحكومة ليتمكنوا من أن يُرشحوا إلى المحكمة العليا، وبذلك فإننا نحمل الناس حملاً على ارتكاب المخالفات القانونية والوجدانية ولذلك فإنني أقترح حذف هذه الكلمة من صلب المادة<sup>100</sup>».

بالمقابل دعا السيد قذافي المفتي إلى التمسك بهذا الشرط مبرراً ذلك بأن شرط الشهادة العليا فيمن يُرشح إلى عضوية المحكمة العليا أمر ضروري، وأن وجود أفراد قلائل شخص أو شخصين، يتمتعون بمميزات وثقافة لا يوجب علينا أن نلغي هذا الشرط ونهمله لأننا رأينا في التوظيف أن دوائر الدولة لما لم تشترط الشهادة كانت الوظائف فيها مسرحاً لأنصاف المتعلمين والأُميين تقريباً، والمحكمة العليا يجب أن يكون أعضاؤها من حملة الشهادات<sup>101</sup>. وهو ما تم تبنيه بالفعل.

ومن اللافت أيضاً أن بعض الآراء كانت قد دعت إلى تخفيض سنّ العمر اللازم لعضوية المحكمة والنزول عن سنّ الأربعين المحددة حيث اقترح السيد حامد منصور تبديل جملة «وَأَتَمُوا الْأَرْبَعِينَ مِنْ عَمْرِهِمْ» بجملة «وَأَتَمُوا الْخَامِسَةَ وَالثَّلَاثِينَ مِنْ عَمْرِهِمْ»<sup>102</sup> وهو ما طالب به أيضاً السيد عبد اللطيف يونس، الذي دعا إلى حذف جملة «وَأَتَمُوا الْأَرْبَعِينَ مِنْ عَمْرِهِمْ»<sup>103</sup> وهو ما لم يحظ بقبول أعضاء اللجنة فتم الحفاظ على شرط العمر بإتمام الأربعين عاماً.

#### **4- دستور 1953**

يشترط في عضو المحكمة العليا، وفقاً لأحكام هذا الدستور، أن يكون العضو متمتعاً بشروط المرشح للنيابة، حاملاً إجازة الحقوق من الجامعة السورية أو ما يعادلها، متمماً الأربعين من عمره، وقد مارس القضاء والمحاماة والتدريس الجامعي أو أحد هذه الأعمال مدة لا تقل عن عشر سنوات.<sup>104</sup>

لاحقاً تم توضيح هذه الشروط وتفصيلها بشكل أشمل، وذلك بموجب القانون رقم 1 تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا والذي بين أنه يُشترط فيمن يُسمى رئيساً أو عضواً في المحكمة العليا أن يكون:<sup>105</sup>

أ- متمتعاً بشروط المرشح للنيابة.

ب- متمماً الأربعين وغير متجاوز الستين من عمره.

ج- سالماً من الأمراض ذات العدوى ومن الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام بمهمته.

د- غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو بعقوبة حبس تجاوز مدتها السنة.

هـ- حاملاً إجازة حقوق من الجامعة السورية أو ما يعادلها.

و- مارس القضاء والمحاماة والتدريس الجامعي في كلية الحقوق، أو أحد هذه الأعمال مدة لا تقل عن عشر سنوات.

100 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950. ص 843.

101 المرجع السابق، ص 844.

102 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والخمسون، في 30 آب/أغسطس 1950. ص 1089.

103 المرجع السابق.

104 دستور 1953، المادة 113.

105 المادة 1، القانون رقم 1 تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 76 تاريخ

19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

## 5 دستور 1962

اكتفى هذا الدستور بالتأكيد على وجوب أن تتوفر في قضاة المحكمة العليا المؤهلات الكافية للقيام بعبء هذا المنصب، على أن يكونوا من حملة الشهادات العليا وأتموا الأربعين من عمرهم.<sup>106</sup>

## 6- دستور 1973

لم يتضمن هذا الدستور أية إشارة إلى الشروط الواجب تحققها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا مكتفياً بالنص على أن ينظم القانون الشروط الواجب توافرها في أعضائها.<sup>107</sup>

ولاحقاً أوضح قانون المحكمة رقم 19 لعام 1973 الشروط التي ينبغي تحققها فيمن يُسمى رئيساً أو عضواً في المحكمة وهي أن يكون:<sup>108</sup>

- أ- سوري الجنسية، متمتعاً بشروط التوظيف العامة.
- ب- متمماً الأربعين من عمره، ولم يجاوز الخامسة والستين عند التعيين. علماً أن هذا النص خضع لتعديل لاحق، صدر بموجب القانون رقم 30 لعام 2007، وبموجبه تم مدّ السن التي ينبغي أن لا يتجاوزها عضو المحكمة أو رئيسها عند التعيين فأصبحت سبعين سنة بدلاً من الخامسة والستين.
- ج- حائزاً لإجازة الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها.<sup>109</sup>
- د- مارس القضاء أو المحاماة أو التدريس في الجامعة، أو أكثر من واحدة منها مدة خمسة عشرة سنة على الأقل، أو مارس وظائف في الدولة مدة عشرين سنة على الأقل بعد حصوله على إجازة الحقوق.

علماً أن قانون المحكمة ذاته بيّن أيضاً أنه لا يجوز أن يُسمى لرئاسة المحكمة وعضويتها من تربط بينهم صلة القرى أو مصاهرة حتى الدرجة الرابعة،<sup>110</sup> كما أنه لا يجوز الجمع بين رئاسة المحكمة أو عضويتها وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب أو أية مهنة أو وظيفة أخرى، باستثناء التدريس في الجامعة،<sup>111</sup> فضلاً عن أنه يُحظر على رئيس المحكمة وأعضائها ما يُحظر على القضاة.<sup>112</sup>

## 1.3.2 الدستور الحالي

تجاهل الدستور الحالي لسنة 2012 أية إشارة إلى الشروط الواجب تحققها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا مكتفياً، كما هو دستور 1973، بالنص على أن ينظم القانون الشروط الواجب توافرها في أعضائها.<sup>113</sup>

لاحقاً نصّ قانونا المحكمة لسنة 2012 و2014 على الشروط والضوابط ذاتها، فاشتراطاً في عضو المحكمة الدستورية العليا أن يكون العضو:<sup>114</sup>

- أ- متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية ولا يحمل جنسية أخرى: الملاحظ هنا أن القوانين السورية في مناصب معينة لم

106 دستور 1962، المادة 116.

107 دستور 1973، المادة 148.

108 المادة 2، قانون رقم 19، تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

109 المادة 1، من القانون رقم 30، تاريخ 4/12/2007 والمتضمن تعديلاً على قانون المحكمة الدستورية العليا.

110 المادة 3، قانون رقم 19، تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

111 المادة 4، المرجع السابق.

112 المادة 7، المرجع السابق.

113 دستور 2012، المادة 149.

114 المادة 3، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا. والمادة 4، القانون 7 لعام 2014، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.



تكتفٍ بمجرد التمتع بجنسية الجمهورية العربية السورية بل فرضت قيوداً أخرى ذات صلة بالجنسية، فاشتترطت في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون متمتعاً بالجنسية العربية السورية منذ الولادة، واشترطت في المرشحين لعضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية التمتع بالجنسية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل، في حين اشتترطت فيمن يشغل مناصب قضاة الحكم والنيابة العامة التمتع بالجنسية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل في حين اكتفت في أعضاء المحكمة الدستورية العليا بمجرد التمتع بالجنسية العربية السورية ودون تقييد التمتع بهذه الجنسية بأي قيد آخر،<sup>115</sup> علماً أن الدستور الحالي لسنة 2012 كان قد نصّ صراحة على أنه «لا يجوز لمن يحمل جنسية أخرى، إضافة للجنسية العربية السورية، أن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائيه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا».<sup>116</sup> وهو ما تم تبريره بأنه يستهدف «منع مزدوج الجنسية من تولي أي من المناصب التي تتميز بطبيعتها السياسية الشديدة الحساسية والتي قد تتعارض ممارستها مع ازدواج ولائه، الأمر الذي يُعرّضه دائماً لشبهة محاباة مصلحة دولة أخرى على حساب مصلحة الجمهورية العربية السورية».<sup>117</sup>

**ب- متمتعاً بشروط التوظيف العامة:** وقد حدد القانون الأساسي للعاملين في الدولة الشروط التي ينبغي أن تتحقق فيمن يُعين في إحدى الوظائف وهي تشمل:<sup>118</sup>

1. أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل.<sup>119</sup>
2. قد أتم الثامنة عشرة من عمره بتاريخ تقديمه طلب التوظيف، وذلك مع مراعاة النصوص القانونية النافذة التي تشترط للتعيين في بعض الوظائف أن يكون المرشح من سن يتجاوز الثامنة عشرة من عمره.
3. غير محكوم بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة، وتحدد الجرح الشائنة التي تمنع من التوظيف بقرار من وزير العدل.
4. حائزاً على الشهادات والمؤهلات المطلوبة للوظيفة التي سيعين فيها بموجب هذا القانون والنظام الداخلي للجهة العامة.
5. أن تثبت سلامته من الأمراض ذات العدوى وكذلك من الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام بالوظيفة التي سيعين فيها، وذلك بموجب وثيقة تعطي له من قبل لجان فحص العاملين.
6. غير مرتبط بوظيفة أخرى في إحدى الجهات العامة أو أن يتقدم بموافقة خطية على تعيينه من الجهة التي يعمل لديها.

بالمقابل يرى بعضهم هنا أن ذكر هذا الشرط هو نوع من التزيّد غير المُستحب، ذلك أن الكثير من الشروط المطلوبة للتوظيف قد عُدت في قانون المحكمة الدستورية مع تطلب شروط أكثر خصوصية وصعوبة، ومثال ذلك بالنسبة للجنسية أن القانون رقم 50 لعام 2004 والمتعلق بنظام العاملين الأساسي يتطلب في المادة 7 فيمن يُعين في إحدى الوظائف «أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل»، في حين اشتترط قانون المحكمة فضلاً عن ذلك أن لا يحمل جنسية أخرى، كما أن نظام العاملين الأساسي في الدولة يتطلب أن يكون المرشح للوظيفة قد أتم فقط «الثامنة عشرة من عمره بتاريخ تقديمه طلب التوظيف»، في حين أن قانون المحكمة يشترط في المرشح لعضويتها أن يكون «مُتمّاً الأربعين ولم يتجاوز الثانية والسبعين».<sup>120</sup>

115 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مُقارنة، الطبعة الأولى، 2017، ص 131.

116 دستور 2012، المادة 154.

117 د. جميلة شريجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص 123.

118 المادة السابعة، الفقرة الأولى، القانون رقم 50 لسنة 2004، القانون الأساسي للعاملين في الدولة.

119 يستثنى، القانون ذاته، من هذا الشرط:

1- مواطني الدول العربية الذين اكتسبوا الجنسية العربية السورية، حيث يحق لهم التوظيف قبل انقضاء مدة السنوات الخمس المذكورة.

2- العرب الفلسطينيون المشمولين بالقانون (260) لعام 1956، حيث يحق لهم التوظيف مع احتفاظهم بجنسيتهم الأصلية.

3- العرب الذين لا يتمتعون بالجنسية العربية السورية ويرى رئيس مجلس الوزراء توظيفهم لضرورات قومية.

120 د. جميلة شريجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص 123.

ج- **متماً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين:** يُفسّر بعضهم تحديد سن الأربعين كحد أدنى لمن يُعيّن في المحكمة الدستورية العليا بأن الهدف منه «أن يكون المرشح لهذا المنصب قد تجاوز مرحلة التسرّع والتهوّر وأتيح له اكتساب شيء من الحكمة والاعتزان والخبرة تمكّنه من تحمّل ما يفرضه عليه هذا المنصب من تبعات ومسؤوليات جسام»،<sup>121</sup> علماً أنه بموجب هذا القانون تم رفع الحد الأعلى من الخامسة والستين إلى الثانية والسبعين، وهو الأمر الذي أيدّه بعض الخبراء الدستوريين السوريين، نساء ورجالاً، لأنه يأتي متناسباً مع طبيعة المنصب الرفيعة التي توجب أن يُعامل أعضاء المحكمة المعاملة ذاتها التي يعاملها الوزراء، ما داموا متمتعين بالأهلية الجسمية والعقلية التي تمكنهم من القيام بمهمتهم، لا بل إنهم أولى من غيرهم برفع الحد الأعلى للعضوية، بالنظر إلى طبيعة مهمتهم التي تتطلب منهم خبرة وحكمة تصقلها سنوات ممارسة المهنة كلما زادت».<sup>122</sup>

د- **حائزاً على الإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها:** أي أن المؤهل المطلوب إمّا إجازة في الحقوق من إحدى جامعة الجمهورية العربية السورية، أو ما يُعادل تلك الشهادة وفقاً للقوانين والآليات النافذة في سوريا.

هـ- **مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كليات الحقوق مدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً:** الملاحظ هنا أن القانون رقم (19) لعام 1973 كان يسمح لمن مارس وظائف في الدولة مدة عشرين سنة على الأقل بعد حصوله على إجازة الحقوق أن يكون مرشحاً لهذه الوظيفة، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى فقدان شرط الخبرة الذي اشترطه قانون المحكمة عندما نص في الفقرة ذاتها على أن يكون المرشح قد مارس (العمل القضائي أو المحاماة...) مدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً. إذ لا يعقل أن يقاس من يمارس حقيقتة العمل القضائي والقانوني، بموظف عادي مضى على حصوله على الإجازة في الحقوق مدة عشرين سنة على الأقل.<sup>123</sup>

يحظر قانون المحكمة الحالي أن يُسمى أعضاء في المحكمة من تربط بينهم صلة القربى أو المصاهرة حتى الدرجة الرابعة،<sup>124</sup> أو الجمع بين عضوية المحكمة وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب، أو أية مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة.<sup>125</sup> كما حظر على رئيس المحكمة الدستورية العليا وقضااتها ما يُحظر على القضاة،<sup>126</sup> علماً أن قانون المحكمة لسنة 2014 حظر أيضاً الجمع بين عضوية المحكمة وعضوية مجالس الإدارة المحلية،<sup>127</sup> وهو أمر لم يكن منصوصاً عليه في قانون المحكمة لسنة 2012.

### 1.3.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية

تؤكد المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية على أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون. ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة. ولا يجوز عند اختيار القضاة، أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء، أو المنشأ القومي أو الاجتماعي، أو الملكية أو

121 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 132.

122 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص 124.

123 المرجع السابق، ص 125.

124 المادة 4، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا. والمادة 5، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

125 المادة 5، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا. والمادة 6، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

126 تم النص على هذه المحظورات في مدونة قواعد السلوك القضائي الصادرة بقرار مجلس القضاء الأعلى رقم 227 تاريخ 15/10/2012 والمعممة على السادة القضاة بالبلاغ الوزاري رقم 8 تاريخ 17/10/2012 الصادر عن وزير العدل.

127 المادة 6، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

الميلاد أو المركز، على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني.<sup>128</sup>

وبالتالي فإن المعايير الدولية تُبرز دوماً معايير الكفاءة والنزاهة والشفافية في تعيين الشروط الواجب تحقيقها لشغل هكذا منصب، حيث أوصى مجلس أوروبا بأنه «ينبغي أن تقوم جميع القرارات المتعلقة بالمسار المهني للقضاة على معايير موضوعية، واختيار القضاة على أساس الجدارة، وبالنظر إلى المؤهلات والكفاءة والقدرة والنزاهة».<sup>129</sup> وهو ما تم تأكيده أيضاً في المادة التاسعة من الميثاق العالمي للقضاة والذي ذكر بخصوص التعيين أنه «يجب تعيين واختيار القاضي وفق معايير موضوعية وشفافة، على أساس المؤهلات المهنية المناسبة».<sup>130</sup>

وهو ما نرصده في العديد من دساتير دول العالم حيث نصّ الدستور الإسباني على أنه «يجب أن يعين أعضاء المحكمة الدستورية من بين قضاة ومدعين عموميين وأساتذة جامعيين وموظفين عموميين ومحامين، حيث يتوجب أن يكونوا جميعهم قانونيين مشهود لهم بالكفاءة وتكون مدة مزاولة مهنتهم الخمس عشرة سنة».<sup>131</sup> في حين نصّ دستور أوكرانيا على أنه «يجوز لكل مواطن أوكراني يجيد لغة الدولة، بلغ من العمر أربعين عاماً في يوم التعيين، حاصل على مؤهل عالٍ في الدراسات القانونية، ويتمتع بخبرة مهنية لا تقل عن خمسة عشر عاماً، لديه قيم أخلاقية عالية ومحامٍ ذي كفاءة معترف بها، أن يكون أحد قضاة المحكمة الدستورية لأوكرانيا».<sup>132</sup> في حين نصّ الدستور المغربي على أن «يُختار أعضاء المحكمة الدستورية من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عالٍ في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة».<sup>133</sup>

يُعدّ القانون التونسي الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية من القوانين الجيدة على مستوى المنطقة العربية لجهة تفصيله الشروط الواجب تحقيقها في المرشحين للمحكمة الدستورية سواء بالنسبة للشروط العامة في المرشح، وكذلك الشروط الخاصة بالمرشحين القانونيين أو غير القانونيين. ذلك أن الدستور التونسي، كما سبق ذكره، ينص على تأليف المحكمة الدستورية «من اثني عشر عضواً من ذوي الكفاءة، ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة».<sup>134</sup>

وفصّل القانون الخاص بالمحكمة الشروط الواجب تحقيقها في عضو المحكمة الدستورية والذي يجب أن يكون «حاملاً للجنسية التونسية منذ ما لا يقل عن خمس سنوات، بالغاً من العمر خمسة وأربعين سنة على الأقل، له خبرة لا تقل عن عشرين سنة، من ذوي الكفاءة والاستقلالية والحياد والنزاهة، وأن لا يكون قد تحمّل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية، متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية، ممن لم يتعرّضوا لعقوبة تأديبية، نقي السوابق العدلية في الجرائم القصدية».<sup>135</sup>

**” لا يجوز للمرشح لعضوية المحكمة الدستورية في تونس أن يكون قد تحمّل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية. “**

**– تونس، الفصل 8 من قانون أساسي عدد 50، لسنة 2015**

128 مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في ميلانو من 26 آب/أغسطس إلى 6 أيلول/ديسمبر 1985. كما اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 40/32 المؤرخ في 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1985، 40/146 المؤرخ في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985.

129 المعايير المحددة لاستقلال القضاة والمحامين وأعضاء النيابة العامة، توصية مجلس أوروبا الصادرة من لجنة الوزراء والمقدمة إلى الدول الأعضاء، توصية رقم 12 لسنة 1994 بشأن استقلال دور القضاة وكفاءتها.

130 الميثاق العالمي للقضاة، وافق عليه بالإجماع المجلس المركزي للاتحاد الدولي للقضاة، في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 1999.

131 المادة 159 فقرة 2 من دستور إسبانيا لعام 1978 والمعدل سنة 2011.

132 المادة 148 من دستور أوكرانيا لعام 1996 والمعدل سنة 2016.

133 الفصل 130، دستور المغرب. والمادة 1 من القانون التنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

134 الفصل 118، دستور تونس.

135 الفصل 8 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

فيما اشترط في العضو المختص في القانون أن يكون<sup>136</sup> من المدرسين الباحثين التابعين للجامعات منذ عشرين سنة على الأقل برتبة أستاذ تعليم عالٍ، أو قاضياً مباشراً للقضاء منذ عشرين سنة على الأقل ومنتزحاً إلى أعلى رتبة، أو محامياً مباشراً للمحاماة منذ عشرين سنة على الأقل مرسماً بجدول المحامين لدى التعقيب، أو من ذوي التجربة في الميدان القانوني منذ عشرين سنة على الأقل بشرط أن يكون حاملاً لشهادة الدكتوراه في القانون أو ما يعادلها. ويشترط في العضو من غير المختصين في القانون أن يكون حاملاً لشهادة الدكتوراه أو ما يعادلها.

ويُحسب هنا للتجربتين الدستورتين في تونس والمغرب أنهما أبرزتا أيضاً بشكل واضح ما يُحظر على قضاة المحكمة الدستورية إتيانهم، ففي تونس يمنع الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية ومباشرة أي وظائف أو مهام أخرى.<sup>137</sup> كما أوجب قانون المحكمة على قضائتها أيضاً التقيّد بمقتضيات واجب التحفظ، وذلك بالامتناع عن إتيان كل ما من شأنه أن ينال من استقلاليتهم وحيادهم ونزاهتهم. ويمنع عليهم خلال مدة عضويتهم اتخاذ أي موقف علني أو الإدلاء بأي رأي أو تقديم استشارات في المسائل التي تدخل في مجال اختصاصات المحكمة الدستورية، على أن يُستثنى من هذا المنع التعليق على القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية المنشور في المجلات القانونية المختصة دون سواها.<sup>138</sup>

**عدد القاضيات في المحكمة الدستورية السورية في تمثيلها الحالي، لسنة 2020، هو اثنتان فقط من أصل أحد عشر، وقد خلا الدستور وقوانين المحكمة تماماً من أية إشارة إلى ضرورة تواجد المرأة وتمثيلها في عضوية هذه المحكمة. وهو ما يتعيّن تلافيه من خلال النص صراحة، في الدستور وكذلك في قانون المحكمة، على وجوب التمثيل المتوازن للمرأة في عضوية المحكمة.**

وأما في المغرب فقد تضمّن القانون المغربي المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة، وكذلك الواجبات المفروضة على أعضائها فبيّن أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وعضوية الحكومة أو مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الأعلى للسلطة القضائية أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو كل هيئة ومؤسسة من المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الدستور. كما أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وممارسة أي وظيفة عامة أخرى أو مهمة عامة انتخابية أو شغل منصب مهما كان مقابل أجر في شركة تجارية أو مزاوله مهام يؤدي عنها أجر من قبل دولة أجنبية أو منظمة دولية أو منظمة دولية غير حكومية.<sup>139</sup> كما حظر أيضاً الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية وممارسة أي مهنة حرة، وأوجب على كل عضو بالمحكمة الدستورية يمارس مهنة حرة، تعليق هذه الممارسة خلال مدة عضويته.<sup>140</sup> وألزم القانون أيضاً أعضاء المحكمة الدستورية بواجب التحفظ، وعموماً بالامتناع عن كل ما من شأنه أن يمس باستقلالهم ومن كرامة المنصب الذي يتقلّدونه. ولهذا حظر عليهم خصيصاً خلال مدة عضويتهم أن يتخذوا أي موقف علني أو الإدلاء بأي فتوى في القضايا التي سبق للمحكمة الدستورية أن قضت فيها أو يحتمل أن يصدر عنها قرار في شأنها، أو أن يشغلوا داخل حزب سياسي أو نقابة أو أي هيئة ذات طابع سياسي أو نقابي كيفما كان شكلها أو طبيعتها، منصب مسؤول أو قيادي أو بصفة عامة، ممارسة نشاط فيها يتنافى مع ما سبق، أو أن يسمحوا بالإشارة إلى صفتهم كأعضاء بالمحكمة الدستورية في أية وثيقة يحتمل أن تنشر وتكون متعلقة بأي نشاط عمومي أو خاص.<sup>141</sup> وبيّن القانون أيضاً أن كل عضو من أعضاء المحكمة الدستورية يرغب في الترشح لمهمة عامة انتخابية عليه أن يقدم استقالته من العضوية في المحكمة الدستورية قبل إيداع طلب ترشيحه.<sup>142</sup>

136 الفصل 9 من المرجع السابق.

137 الفصل 119، دستور تونس.

138 الفصل 27 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

139 المادة 5، من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

140 المادة 6، المرجع السابق.

141 المادة 8، المرجع السابق.

142 المادة 11، المرجع السابق.

ينبغي أن نلاحظ هنا أن قوانين المحكمة الدستورية في كلٍّ من تونس والمغرب ناقشت بصورة أكثر تفصيلية شروط التعيين في المحكمة وكذلك واجبات قضاة المحكمة خلافاً للقانون السوري الحالي، والذي اكتفى بمبادئ عامة غير تفصيلية ومكتفياً بالإحالة إلى قوانين أخرى، كفرضه على قضاة المحكمة الواجبات المفروضة على القضاة، وهو ما يستلزم العودة للقوانين النازمة للسلطة القضائية مما يفسح المجال لاختلاف التفسير والتأويلات. وهو ما يمكن تجنبه بتبني تفصيل واضح في قانون المحكمة لشروط التعيين وواجبات قضاة المحكمة الدستورية.

أيضاً ضمن السياق السوري نلاحظ خلو كافة النصوص الواردة في الدستور أو قوانين المحكمة من أية إشارة إلى ضرورة تواجد المرأة وتمثيلها في عضوية هذه المحكمة، خلافاً لتجارب دستورية عربية أخرى كما هي الحال في تونس والتي يُحسب لها أنها تضمنت تأكيداً على وجوب أن يتم تعيين أعضاء المحكمة مع السعي إلى احترام مبدأ التناسف بين النساء والرجال، علماً أن الفصل 46 من الدستور يلزم الدولة بالسعي لتحقيق مبدأ التناسف في المجالس المنتخبة، وذلك لتحقيق المساواة الفعلية.<sup>143</sup> وهو ما يتعين تلافيه في سوريا لجهة النص صراحة، في الدستور وكذلك في قانون المحكمة، على وجوب التمثيل المتوازن للمرأة السورية، بما لا يقل مبدئياً عن 30% وعدم ترك الأمر للسلطة التقديرية لصانعي القرار والاكتفاء بالنسب المحدودة التي يحظون بها الآن، علماً أن عدد القاضيات في المحكمة الدستورية السورية في تمثيلها الحالي، لسنة 2020، هو اثنتان فقط من أصل أحد عشر وهو العدد الكلي لقضاة المحكمة.

143 تنبغي الإشارة في حال المغرب، إلى أنه في النص الأولي للقانون الخاص بالمحكمة كان ثمة إشارة واضحة إلى وجوب أن «يراعى ضمان تمثيلية النساء في كل فئة من الفئات الثلاث المنصوص عليها في الفقرة السابقة»، إلا أنه تم إلغاء هذه الفقرة بناء على قرار المجلس الدستوري رقم 943.14 بتاريخ 27 من رمضان 1435، الموافق 25 تموز/يوليو 2014، والذي اعتبر أن تلك الفقرة مخالفة للدستور.

## 1.4 مدّة العضوية وإمكانية التجديد

تُعد هذه المسألة، التي تبدو شكلية وإجرائية في مظهرها، مسألة بالغة الأهمية والخطورة وترتبط ارتباطاً وثيقاً بضمانات استقلالية المحكمة وقدرتها قضائياً، نساء ورجالاً، على ممارسة مهامهم بحيادية تامة ودون تعريضهم لإمكانية الخضوع لضغوط، غير مباشرة، فيما لو ارتبط أمر بقائهم في المحكمة بقرار بالتجديد أو التمديد تتخذه سلطة أخرى.

والإشكالية هنا تتعلق بمدى تمتع قضاة المحكمة الدستورية «بمدّة ولاية معقولة» تمكّنهم من أداء مهامهم بالشكل المطلوب وتضمن حسن انتظام سير العمل في المحكمة وعدم خضوع قضائياتها للتبديل المتكرر والمستمر بما يحول دون انتظام فقه هذه المحكمة وقراراتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى مدى إمكانية تجديد ولاية قضاة المحكمة بعد انتهاء مدّة ولايتهم الأولى ومدى تأثير ذلك على إمكانية خضوعهم للسلطة التي تملك قرار التجديد بما يجعلهم يسعون لإرضاء تلك السلطة، أيّاً كانت، للظفر بتمديد الولاية.

### 1.4.1 الدساتير السابقة

تجاهل مشروع دستور 1920 وكذلك دستور 1930 مسألة الإشارة إلى مدّة ولاية قضاة المحكمة العليا وإمكانية تجديد تلك الولاية، وربما يرتبط ذلك بطبيعة عمل تلك المحكمة نظراً لكونها محكمة مختصة فحسب بمحاكمة بعض الشخصيات الرسمية ودون أن تمارس أية سلطة أخرى تميّز عمل المحاكم الدستورية كما سيتضح لنا لاحقاً عند تحليل مهام تلك المحاكم واختصاصاتها في الدساتير المتعاقبة.

#### 1- دستور 1950

نصّ هذا الدستور على بقاء «عضو المحكمة العليا في منصبه خمس سنوات، ويجوز تجديد انتخابه».<sup>144</sup> فيما بيّن لاحقاً قانون المحكمة أنه لا يجوز أن يبقى في عضوية المحكمة العليا من تجاوزت سنّه الخامسة والستين.<sup>145</sup>

وبذلك فقد أرسى الدستور السوري الأوّل الذي انبثقت عنه لأوّل مرّة فكرة المحكمة الدستورية/العليا بمفهومها الحقيقي والرقابي مبدأ إمكانية تجديد ولاية قضاة المحكمة العليا، دون تحديد عدد مرات التجديد حيث تم الاكتفاء بتحديد سنّ الخامسة والستين كحد أقصى لعمر من سيبقى في المحكمة.

لكن يُمكن، وبعملية حسابية، استنتاج أن الدستور وقانون المحكمة قد أتاحا فرصة تجديد الولاية لأربع مرات كحد أقصى بالنظر إلى أن قانون المحكمة اشترط فيمن سيُعين قاضياً في تلك المحكمة أن يكون قد أتم الأربعين من عمره ولم يتجاوز الستين عاماً،<sup>146</sup> كما وضع قانون المحكمة سن الخامسة والستين كحد أقصى للبقاء في المحكمة فإن تم تعيين قاض في المحكمة بعمر الأربعين عاماً ومدّة الولاية الواحدة هي خمس سنوات فسيكون أمامه، نظرياً، إمكانية تجديد ولايته أربع مرات كحد أقصى قبل بلوغه السن التي لا يجوز له البقاء في المحكمة بعدها.

ومن الملفت للانتباه أن هذه المسألة لم تحظ بنقاشات كبيرة في اجتماعات اللجنة التأسيسية لصياغة هذا الدستور حيث لم نلاحظ أية إشارة لها عدا توضيح مقرر اللجنة السيد عبد الوهاب حومد بأن مدّة العضوية في المحكمة كانت في المسودة الأولى عشر سنوات قبل أن يتم تخفيضها إلى خمس سنوات وهو ما برره بالقول: «باعتبار أننا لم نعتد سابقاً على هذه المحكمة لذلك فقد أنزلت مدّة العضوية فيها إلى خمس سنوات بعد أن كانت عشرًا».<sup>147</sup>

144 دستور 1950، المادة 118.

145 المادة 9 فقرة 3، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأوّل/ديسمبر 1950، تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

146 المادة 1، المرجع السابق.

147 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950. ص 845.



## 2- دستور 1953

يبقى عضو المحكمة العليا في منصبه، بموجب أحكام هذا الدستور، خمس سنوات ويجوز تجديد تسميته.<sup>148</sup> علماً أن القانون رقم 1 لعام 1953 والخاص بالمحكمة العليا يؤكد على أنه لا يجوز أن يبقى في رئاسة المحكمة العليا أو عضويتها من تجاوز الخامسة والستين من العمر.<sup>149</sup>

## 3- دستور 1962

كرر هذا الدستور المبدأ السابق ذاته، فنصّ على أن يبقى عضو المحكمة العليا في منصبه خمس سنوات، ويجوز تجديد انتخابه.<sup>150</sup>

## 4- دستور 1973

خفّض هذا الدستور مدّة ولاية القاضي في المحكمة الدستورية، فنصّ على أن «تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات قابلة للتجديد».<sup>151</sup> والملاحظ هنا أن قانون المحكمة لم يتضمّن تحديد السن التي لا يجوز للقاضي أن يشغل عضوية المحكمة بعدها، كما هي الحال في دساتير سابقة، مكتفياً بذكر الحد الأعلى للسن عند التعيين وليس للاستمرار وذلك عندما نصّ، كما سبقت الإشارة، على أنه يشترط بعضو المحكمة أن يكون قد أتم الأربعين من عمره، ولم يتجاوز الخامسة والستين عند التعيين، وذلك قبل أن يتم تعديل هذا النص بوقت لاحق ليمد السن التي ينبغي أن لا يتجاوزها عضو المحكمة أو رئيسها عند التعيين، فأصبحت سبعين سنة بدلاً من خمسة وستين. مما يفسح المجال، نظرياً، لتمديد الولاية قرابة الست مرات.

### 1.4.2 الدستور الحالي

نصّ الدستور الحالي لسنة 2012 على أن «تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد».<sup>152</sup>

بذلك فقد أجاز المشرّع لرئيس الجمهورية، وهو صاحب الحق في التعيين والتجديد، إعادة تسمية عضو المحكمة المنتهية ولايته لعدد غير محدد من الولايات طالما أن عضو المحكمة لم يتجاوز الثانية والسبعين من عمره.<sup>153</sup>

**يُمكن نظرياً، تجديد ولاية عضو المحكمة الدستورية العليا سبع مرات متتالية، بموجب دستور 2012 والقانون الحالي، فيما لو عُيّن بعمر الأربعين.**

وهنا تنبغي الإشارة إلى أن أغلبية الآراء الفقهية الدستورية السورية تتعامل مع سن الـ 72 على أنها السن الأقصى التي لا يجوز لعضو المحكمة أن يستمر بعمله في المحكمة بعدها، وذلك استناداً إلى أن قانون المحكمة كان قد حدد بأن من سَيُعَيّن في تلك المحكمة يجب أن يكون مُتَمّاً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين، وفق ما سبق عرضه، ورغم أن هذا الرأي منطقي لجهة عدم مدّ سن العضوية في المحكمة إلى ما لا نهاية؛ فإنه ينبغي أن نلاحظ أن المشرّع عندما حدد هذه السن بين 40 و72، فإنه استخدم عبارة «يُشترط فيمن يُعَيّن عضواً في المحكمة»، أي أن هذه السن هي شرط عند التعيين فلا يجوز تعيين أحد من قضاة المحكمة أو رئيسها إذا كانت سنّه عند التعيين أقل من 40 عاماً أو أكثر من 72 سنة، ولكن لا تعني بالضرورة أنها تحدد السن الأقصى لعضوية المحكمة علماً أن قوانين المحكمة في الدساتير السابقة كانت واضحة في استخدام العبارات التي تحدد السن الأقصى لعضوية المحكمة الدستورية كما هي الحال، على سبيل المثال، في قوانين المحكمة في دستوري 1950 و1953 والذان

148 دستور 1953، المادة 114.

149 المادة 10 فقرة 2، القانون رقم 1، تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 76 تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

150 دستور 1962، المادة 118.

151 دستور 1973، المادة 141.

152 دستور 2012، المادة 143.

153 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مُقارنة، مرجع سابق، ص 129.

نصاً بوضوح على أنه «لا يجوز أن يبقى في عضوية المحكمة العليا من تجاوزت سنة...». وهو، برأيها، الأسلوب الأجدي في الصياغة لجهة الحسم والوضوح ولعدم الوقوع في إشكاليات التفسير وتأويل قصد المشرع فيما لو كان يقصد بسن 72 الحد الأقصى لمن سيُعين في عضوية المحكمة أم الحد الأقصى لمن سيستمر بشغل عضوية هذه المحكمة.

وبالنظر إلى أن تجديد الولاية في المحكمة هي بمثابة «تعيين جديد» وتحتاج إلى أداء قسم جديد كذلك فإن تفسير نصوص قانون المحكمة تقودنا إلى نتيجة أنه لا يجوز تعيين ولاية من يتجاوز الثانية والسبعين عاماً عند التعيين أو التجديد له. بمعنى أنه يمكن تعيين ولاية من لم يتجاوز الثانية والسبعين أو التجديد له، ولو بأيام ولكن لن يكون بالإمكان تجديد ولايته بعدها مما يقودنا لاعتبار أنه لا يجوز أن يبقى في عضوية المحكمة الدستورية من يتجاوز سن السادسة والسبعين وهي نتيجة حساب الثانية والسبعين كحد أقصى لبدء التعيين أو التجديد وأربع سنوات مدة الولاية.

### 1.4.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية

يُعتبر ضمان البقاء في منصب القاضي شرطاً أساسياً لاستقلال القضاء وحياده. وتكفل المعايير الدولية أن تكون ولاية المنصب القضائي مضمونة إلى أن يصل القاضي سن التقاعد أو حتى انتهاء مدة توليه للمنصب. وفي حين أن تأمين البقاء في المنصب القضائي فيه بالأساس حماية ضد التدخلات بغير وجه حق من قبل السلطات التنفيذية أو التشريعية، إلا أنه يضمن أيضاً استقلالية القضاة ضد التدخلات بغير وجه حق من الغير في هرم السلطة القضائية ذاتها.<sup>154</sup>

الملاحظ هنا أن المعايير الدولية تركز بالدرجة الأولى على ضمان بقاء القاضي في عمله حتى بلوغه سن التقاعد أو انتهاء ولايته أكثر من التركيز على مدة الولاية وإمكانية التجديد. حيث تؤكد مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية على أن «يضمن القانون للقضاة بشكل مناسب تمضية المدة المقررة لتوليهم وظائفهم واستقلالهم».<sup>155</sup> وكذلك تمتع «القضاة، سواء أكانوا معينين أو منتخبين، بضمان بقائهم في منصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقررة لتوليهم المنصب، حيثما يكون معمولاً بذلك».<sup>156</sup> برغم ذلك يُشير مقرر الأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين إلى مخاطر «التعيين المؤقت» حيث يُشير إلى أنه «يُعدّ التعيين المؤقت وعدم تمتع القضاة بتأمين منصبهم، إحدى الممارسات الشائعة التي تؤثر على ولاية القضاة الذين يكونون عرضة للعزل أو الإيقاف دون ضوابط. وقد اعتبرت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن الطبيعة المؤقتة لهؤلاء القضاة تعني أن تصرفاتهم تخضع لشروط معينة، بالإضافة إلى عدم شعورهم بالحماية القانونية من الضغوط أو التدخلات التي لا مبرر لها، والتي قد تقوم بها أطراف السلطة القضائية الأخرى أو أطراف خارجية».<sup>157</sup>

**تركز أغلبية الدساتير المقارنة على مدة «تسع سنوات غير قابلة للتجديد» في حين يبدو الدستور السوري الحالي لسنة ٢٠١٢ قاصراً عن مواكبة هذه المسألة بتبنيه مدة «أربع سنوات فقط مع إمكانية التمديد»، التي يمكن أن تصل نظرياً، إلى سبع مرات، وهو ما سيجعل القاضي حذراً في إصدار أية أحكام أو ممارسة عمله بصورة يمكن أن تُزعج السلطة التنفيذية التي تملك صلاحية التجديد له في منصبه من عدمه.**

لذلك تخلص اللجنة الدولية للحقوقيين إلى التأكيد على أنه لا بد بموجب المعايير الدولية، أن تكون مدة تولي منصب القاضي طويلة

154 اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق. ص 8.

155 مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية. مرجع سابق.

156 المرجع السابق.

157 تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الحادية عشرة، تنظر وثيقة الأمم المتحدة:

بما يكفي لحماية استقلاله. وقد أوصت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فيما يخص مدة تولي المنصب بأن تقوم الحكومات «بمراجعة قوانينها بما يضمن أن تكون مدد تولي القضاة لمناصبهم طويلة بالقدر الكافي لضمان الاستقلالية».<sup>158</sup>

على صعيد الممارسات الدولية فإننا نجد أن أغلبية الدساتير وقوانين المحاكم الدستورية تنص على منح القاضي في المحكمة الدستورية مدة ولاية واحدة طويلة ولكن غير قابلة للتجديد وهذا ما هو مطبق في ألمانيا على سبيل المثال حيث إن ولاية القاضي في المحكمة الدستورية الفيدرالية هي 12 عام غير قابل للتجديد، وفي إيطاليا هي تسع سنوات غير قابل للتجديد، وفي تركيا هي 12 عاماً غير قابلة للتجديد.<sup>159</sup> وفي المغرب فإن قضاة المحكمة الدستورية «يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد».<sup>160</sup> وفي تونس «يكون التعيين لفترة واحدة مدتها تسع سنوات»<sup>161</sup> وفي فرنسا فإن المجلس الدستوري يتألف من «تسعة أعضاء، يتولى كل منهم منصبه لفترة غير قابلة للتجديد من تسع سنوات».<sup>162</sup> وفي البرتغال «تكون فترة خدمة قاضي المحكمة الدستورية تسع سنوات غير قابلة للتجديد»<sup>163</sup> وفي بولندا «تتألف المحكمة الدستورية من 15 قاضياً لمدة عضوية فترتها 9 سنوات ولا يجوز اختيار أي قاضٍ لأكثر من مدة عضوية واحدة».<sup>164</sup>

والملاحظ هنا أن أغلبية الدساتير المقارنة تركز على مدة تسع سنوات غير القابلة للتجديد، ويتم تفسير ذلك بأن التسع سنوات تمثل فترة زمنية طويلة بما فيه الكفاية حتى تتمكن المحكمة من القيام بعمل طويل المدى يبرز بوضوح الاتجاهات الكبرى لفقه قضائها. أما مبدأ عدم التجديد فهو يهدف إلى تعزيز استقلالية القضاة تجاه الجهات التي قامت باختيارهم لتفادي أية محاولة إغراء أو ضغط ذات علاقة بالتمديد.<sup>165</sup>

لذلك نوصي في هذا الإطار بتبني الدستور السوري التوجه السائد في أغلبية الدساتير التي تبنت مدة محددة للمحكمة الدستورية غير قابلة للتجديد، وبحيث تكون تلك المدة هي تسع سنوات فقط أسوةً بالدساتير المقارنة، وبما يكفل تحصين قاضي المحكمة الدستورية من التعرض لأيّة ضغوط أو مساومات يُمكن أن تؤثر على مسار عمله.

- 
- 158 اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق. ص 8.
- 159 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق. ص 94.
- 160 الفصل 130، دستور المغرب.
- 161 الفصل 118، دستور تونس. والفصل 18 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.
- 162 المادة 56 من دستور فرنسا لعام 1958 والمعدل سنة 2008.
- 163 المادة 222 من دستور البرتغال لعام 1976 والمعدل سنة 2005.
- 164 المادة 194 من دستور بولندا لعام 1997 والمعدل سنة 2009.
- 165 لتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مكتب تونس، آذار/مارس 2018. ص 30.

## 1.5 عزل القضاة

ترتبط هذه المسألة أيضاً بضمانات الحفاظ على استقلالية المحكمة الدستورية وحيادها لأن أكثر ما يُهدد هذه الاستقلالية هو إمكانية تعريض القاضي في المحكمة الدستورية لخطر الإقالة أو العزل بهدف التخلص منه إن كانت آراؤه ومواقفه في المحكمة لا تتوافق مع «التوجيهات» التي يُمكن أن يُوحى بها إلى المحكمة فتتأثر بها أو تخضع لها.

### 1.5.1 الدساتير السابقة

بدأ النص دستورياً على تحصين قضاة المحكمة الدستورية/العليا من العزل مع دستور 1950 لتتكرر النصوص ذاتها بصورة متشابهة في الدساتير اللاحقة، والتي اكتفت غالباً بإقرار المبدأ تاركة الشروحات والتفاصيل إلى القوانين الخاصة بالمحكمة كما سيتضح من العرض اللاحق.

#### 1- دستور 1950

أكد هذا الدستور على أنه «لا يفصل عضو المحكمة العليا عنها إلا بقرار يوافق عليه أربعة فأكثر من أعضائها»،<sup>166</sup> كما أكد قانون المحكمة أيضاً أنه لا يجوز إحالة عضو المحكمة العليا على الاستിاداع.<sup>167</sup>

#### 2- دستور 1953

استناداً لأحكام هذا الدستور فإنه «يقدم عضو المحكمة العليا استقالته من منصبه إلى رئيس الجمهورية وتعتبر نافذة فوراً وتبلغ إلى مجلس النواب. لا يفصل عضو المحكمة العليا عنها إلا بناء على قرار توافقه عليه أكثرية أعضائها المطلقة ويبلغ إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب».<sup>168</sup>

لاحقاً تم التوضيح بموجب القانون رقم 1 تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا أن فصل رئيس المحكمة أو أحد أعضائها يتم في حال ما إذا «فقد الرئيس أو أحد الأعضاء ما يتطلبه منصبه من أهلية وسيرة حسنة»، في هذه الحال تتخذ الهيئة العامة للمحكمة قراراً معللاً بفصله، ومن ثم يُبلغ هذا القرار إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب.<sup>169</sup>

علماً أن هذا القانون ينص أيضاً، وفي سبيل تعزيز حصانة وحماية رئيس وأعضاء المحكمة وعدم خضوعهم للضغوط أو التهديد بالإقالة أو التحويل للاستياداع، على أنه لا يجوز إحالة الرئيس والأعضاء على الاستياداع.<sup>170</sup>

#### 3- دستور 1962

أكد هذا الدستور أيضاً أنه «لا يفصل عضو المحكمة العليا عنها إلا بقرار يوافق عليه أربعة فأكثر من أعضائها».<sup>171</sup>

166 دستور 1950، المادة 118.

167 المادة 8، القانون رقم 57، تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950، تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

168 دستور 1953، المادة 114.

169 المادة 1-6 القانون رقم 1، تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 76، تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

170 المادة 7، المرجع السابق.

171 دستور 1962، المادة 118.

#### 4- دستور 1973

كرر هذا الدستور التأكيد على أن «أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً لأحكام القانون».<sup>172</sup>

واستناداً إلى قانون المحكمة تم التأكيد أيضاً على أن أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المنصوص عليها في هذا القانون،<sup>173</sup> وأنه لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستിاداع أو وضعه خارج الملاك أو ندمه إلى عمل خارج المحكمة.<sup>174</sup>

وبالنسبة للحالات التي يجوز فيها فصل أي من أعضاء المحكمة فإن قانون المحكمة يبين أن ذلك يتم فقط إذا «فقد الرئيس أو أحد الأعضاء ما يتطلبه منصبه من أهلية وسيرة حسنة»، ففي هذه الحال تتخذ الهيئة العامة للمحكمة قراراً معللاً بفصله ويُعلم رئيس الجمهورية بهذا القرار،<sup>175</sup> على أن يُنفذ قرار الفصل بمرسوم.<sup>176</sup>

بالتالي يُفهم من هذا النص أن المبرر الوحيد للإقالة هو فقدان ما يتطلبه المنصب من أهلية أو سيرة حسنة، وأن صاحب القرار بذلك هي المحكمة ذاتها بناء على قرار من الهيئة العامة للمحكمة التي يتعين عليها إعلام رئيس الجمهورية بذلك والذي يتعين عليه تنفيذ قرار الفصل بمرسوم يصدره.

أما بالنسبة لاستقالة أعضاء المحكمة من تلقاء ذاتهم أو طلبهم الإحالة إلى التقاعد فإن هذا يتم، وفقاً لقانون المحكمة، بناء على طلب يتم التقدّم به إلى رئيس الجمهورية سواء من رئيس المحكمة أو أي من أعضائها.<sup>177</sup>

### 1.5.2 الدستور الحالي

أكد الدستور الحالي لسنة 2012 على مبدأ أن «أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً للقانون».<sup>178</sup>

بدايةً أكد قانون المحكمة لسنة 2012 أن رئيس وأعضاء المحكمة غير قابلين للإقالة إلا في الأحوال المنصوص عليها في هذا المرسوم التشريعي،<sup>179</sup> كما أنه لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستياداع أو وضعه خارج الملاك أو ندمه إلى عمل خارج المحكمة.<sup>180</sup> ثم بين القانون أنه إذا فقد رئيس المحكمة أو أحد أعضائها ما يتطلبه منصبه من أهلية أو سيرة حسنة تقترح الهيئة العامة للمحكمة إقالته بقرار معلل ويُعلم رئيس الجمهورية بذلك ولرئيس الجمهورية أن يقرر الإقالة بمرسوم،<sup>181</sup> بالمقابل أجاز هذا القانون أن يُقدم رئيس المحكمة وأعضاؤها استقالتهم من مناصبهم أو طلب إحالتهم إلى التقاعد إلى رئيس الجمهورية.<sup>182</sup>

بالمقابل جاء القانون الحالي لسنة 2014 بتقنين أوضح لهذه المسألة سواء لجهة الإقالة أو الاستقالة:

172	دستور 1973، المادة 142.
173	المادة 6، قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
174	المادة 45، المرجع السابق.
175	المادة 9 فقرة أ، المرجع السابق.
176	المادة 9 فقرة ب، المرجع السابق.
177	المادة 10، المرجع السابق.
178	دستور 2012، المادة 144.
179	المادة 7، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
180	المادة 30، المرجع السابق.
181	المادة 10، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
182	المادة 11، المرجع السابق.

فبالنسبة للإقالة؛ أكد قانون المحكمة أن عضو المحكمة غير قابل للإقالة إلا في الأحوال المنصوص عليها في هذا القانون،<sup>183</sup> ثم بيّن أن الإقالة لا تتم إلا بقرار معلل من الهيئة العامة للمحكمة وفي أحوال مُحددة على سبيل الحصر وهي:<sup>184</sup>

أ- إذا فقد ما يتطلبه منصبه من شروط.

ب- إذا نسب لعضو المحكمة أمر من شأنه المساس بالثقة أو الاعتبار أو إخلال جسيم بواجبات أو مقتضيات وظيفته.

ويُحسب لهذا القانون أن فصل في الآلية الواجب اتباعها في هذه الحال حيث ينبغي أن تجتمع الهيئة العامة للنظر في مساءلة أحد أعضائها، علماً أن الهيئة العامة للمحكمة إنما تعني كامل أعضائها، وإذا قررت الهيئة، بعد دعوة العضو لسماع أقواله، أن هناك سبباً للسير في إجراءات مساءلته نذبت أحد أعضائها للتحقيق، ويعد العضو المحال إلى التحقيق في إجازة حتمية بمرتبة كامل من تاريخ قرارها، ثم يعرض التحقيق بعد انتهائه على الهيئة العامة المنعقدة في هيئة محكمة تأديبية فيما عدا من شارك من أعضائها في التحقيق لتصدر، بعد سماع دفاع العضو، حكمها بالبراءة أو بإقالة العضو، ويكون الحكم مبرماً وغير قابل للطعن، وإثر ذلك يبلغ قرار المحكمة بإقالة العضو إلى رئيس الجمهورية.<sup>185</sup>

لا يُوضح نصّ هذا القانون فيما إذا كان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية في إصدار قرار الإقالة من عدمه، أم أنه مُلزم بإصدار القرار الواجب للإقالة امتثالاً بقرار الهيئة العامة للمحكمة. علماً أن المنطق القانوني يقتضي أن يُكون قرار الإقالة ملزماً للجميع بمن فيهم رئيس الجمهورية خاصة أن قانون المحكمة ينصّ بوضوح أن المحكمة في هذا الموضوع تُصدر «حكماً لا توصية»، وهي تبلغ رئيس الجمهورية بهذا الحكم الذي يُعد بنص قانون المحكمة ذاتها مُبرماً وغير قابل للطعن.

**” لا يكون القضاة عرضة للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو لدواعي السلوك التي تجعلهم غير لائقين لأداء مهامهم.“**

**– مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية.  
المبدأ 18**

أما بالنسبة للاستقالة فقد نص قانون المحكمة أيضاً على أن عضو المحكمة يُقدّم استقالته من منصبه إلى رئيس الجمهورية للبت فيها، فإذا رُفضت الاستقالة يتوجب على عضو المحكمة الاستمرار في منصبه.<sup>186</sup>

بالمقابل لا يتضمن قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 النص الذي ورد في قانون المحكمة لسنة 2012 والذي يؤكد أنه لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستبعاد أو وضعه خارج الملاك أو نذبه إلى عمل خارج المحكمة مما يوحي بجواز ذلك وفقاً لقانون المحكمة الحالي.

### 1.5.3 الدساتير المقارنة والمعايير الدولية

أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه يمكن عزل القضاة فقط «لأسباب خطيرة تتعلق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون».<sup>187</sup>

183 المادة 50، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

184 المادة 52، المرجع السابق.

185 المادة 53، المرجع السابق.

186 المادة 51 فقرة أ/ب، المرجع السابق.

187 الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32. تُنظر وثيقة الأمم المتحدة:



توضح المعايير الدولية أيضاً أن أي زعم بسوء السلوك من طرف قاض يجب أن يخضع لتحقيق مستقل ومحيد ودقيق، وفي سياق إجراءات منصفة ونزيهة، أمام سلطة مستقلة ومحيدة وذات اختصاص، تُحترم فيها حقوق القاضي. ويجب أن تكون إجراءات الشكاوى ضد القضاة والإجراءات التأديبية التي تشمل العزل محددة في القانون. كما يجب أن يكون عزل أو تأديب القضاة قائماً على أساس معايير قائمة للسلوك القضائي، ويجب أن تكون العقوبات المطبقة على أعضاء المحكمة، ومنها الإجراءات التأديبية من عزل أو إيقاف عن العمل، متناسبة وخاضعة لإجراءات الطعن أمام جهة قضائية مستقلة.<sup>188</sup>

على صعيد الممارسات والدساتير المُقارنة فقد بيّن القانون الخاص بالمحكمة الدستورية في المغرب أن العضوية بها تنتهي بانتهاء المدة المحددة لها؛ أو ب وفاة العضو؛ أو بالاستقالة، أو بالإعفاء الذي تنبته المحكمة الدستورية، بعد إحالة الأمر إليها من رئيسها أو من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو السلطة الحكومية المكلفة بالعدل في حال مزاولة نشاط أو قبول منصب أو نيابة انتخابية تتنافى مع عضوية المحكمة الدستورية؛ أو فقدان التمتع بالحقوق المدنية والسياسية؛ أو حدوث عجز بدني مستديم يمنع بصورة نهائية عضواً من أعضاء المحكمة الدستورية من مزاولة مهامه، أو إخلال بالالتزامات العامة والخاصة المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.<sup>189</sup>

في حين بيّن القانون الخاص بالمحكمة الدستورية في تونس أنه يُعتبر شغوراً نهائياً في عضوية المحكمة الدستورية في حالات الوفاة، العجز الدائم، الاستقالة من المحكمة الدستورية التي يجب أن تقدم إلى رئيسه أو نائبه عند الاقتضاء. كما نص القانون أيضاً على الإعفاء في صورة فقدان العضو لأحد شروط الترشح لعضوية المحكمة الدستورية أو إخلاله بالواجبات المحمّلة عليه بمقتضى هذا القانون. وفي هذه الحال تتولى المحكمة الدستورية معاينة حالات الشغور النهائي وتبت فيها بأغلبية ثلثي أعضائها.<sup>190</sup>

والملاحظ هنا في السياقين التونسي والمغربي أنه تم توضيح تلك التفاصيل في القانون الخاص بالمحكمة لا في دستور البلاد خلافاً لدساتير أخرى سعت لتوفير ضمانات أكبر لقضاة المحكمة الدستورية من خلال النص على ذلك بمقتضى أحكام الدستور ذاته بهدف منحه المزيد من القوة والحصانة. ومثال ذلك دستور أوكرانيا والذي نصّ على أن سلطة قاضي المحكمة الدستورية لأوكرانيا تنتهي في حال:

1. انتهاء مدة ولايته.
2. بلوغه سن السبعين.
3. فقدانه جنسية أوكرانيا أو اكتسابه جنسية دولة أخرى.
4. سريان مفعول قرار محكمة بشأن اعتباره في عداد المفقودين أو إعلان وفاته، أو اعتباره غير قادر قانونياً أو غير قادر قانونياً بشكل جزئي.
5. سريان مفعول حكم الإدانة ضده بسبب ارتكاب جريمة.
6. وفاة قاضٍ في المحكمة الدستورية لأوكرانيا.

كما بيّن أسباب إقالة قاضي المحكمة الدستورية لأوكرانيا وهي:

1. عدم القدرة على ممارسة سلطاته لأسباب صحية.
2. انتهاكه لمتطلبات عدم التعارض.
3. ارتكابه مخالفة تأديبية خطيرة أو تجاهل صارخ أو دائم لمهامه بشكل يتعارض مع مكانة قاضي المحكمة أو ثبوت عدم امتثاله للمنصب.
4. تقديم قاضٍ طلب الاستقالة أو الفصل الطوعي من منصبه.

188 توصية مجلس أوروبا الصادرة عن لجنة الوزراء، سنة 2010، أشار إليها في: اللجنة الدولية للحقوقيين. تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق. ص9.

189 المادة 12، من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014، يتعلق بالمحكمة الدستورية.

190 الفصل 20 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015، يتعلق بالمحكمة الدستورية.

كما أكد الدستور ذاته أنه يتطلب قرار فصل قاضي المحكمة الدستورية لأوكرانيا من منصبه ما لا يقل عن ثلثي تكوينها الدستوري.<sup>191</sup>

وفي تركيا نصّ الدستور التركي أيضاً على أنه «تسقط العضوية في المحكمة الدستورية تلقائياً في حال إدانة العضو بارتكاب جريمة تقتضي فصله من مهنة القضاء، أو بموجب قرار يصدر بالأغلبية المطلقة لإجمالي عدد أعضاء المحكمة الدستورية إذا ثبت نهائياً عدم قدرة العضو على أداء واجباته بسبب المرض».<sup>192</sup>

بالعودة للسياق السوري فمن الواضح أن المعايير الدولية لا تستوجب فقط إقرار مبدأ عدم العزل، إلا في حالات محددة دقيقة وحصرية، إلا أنها تستلزم كذلك توفر ضمانات إجرائية دقيقة في حالات الإقالة إن توفرت مقتضياتها وفقاً لأحكام القانون حيث ينبغي في هذه الحال أن تتم تلك العملية «وفقاً لإجراءات منصفه تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون»<sup>193</sup>، وهي تستوجب أن «ينظر في التهمة الموجهة أو الشكوى المرفوعة ضد قاض بصفته القضائية والمهنية وذلك على نحو مستعجل وعادل بموجب إجراءات ملائمة. وللقاضي الحق في الحصول على محاكمة عادلة. ويكون فحص الموضوع في مرحلته الأولى سرياً، ما لم يطلب القاضي خلاف ذلك».<sup>194</sup> على أن «تحدد جميع الإجراءات التأديبية وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي».<sup>195</sup>

**التوصية هنا في السياق السوري** هي وجوب النص صراحةً، في الدستور ذاته وليس فقط في قانون المحكمة الخاضع للتعديل ببسر وسهولة، على أن يكون عزل أعضاء المحكمة الدستورية أو تأديبهم قائماً على أساس إجراءات منصفة تتم من قبل هيئة محايدة ومستقلة تضمن سلامة الإجراءات ومكونة من قضاة تشرف على إجراءات عادلة وسليمة وتضمن حقوق القضاة في المحكمة الدستورية في الإخطار، والمشورة القانونية، والطعن في الأدلة، وتقديم الدفاع، وفي الطعن أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة تماماً. وبهذا الصدد توصي اللجنة الدولية للحقوقيين بأن ينص القانون على أنه يجب أن يكون تأديب القضاة بناءً على معايير السلوك القضائي القائمة، ويفضل أن يكون ذلك من خلال مدونة سلوك تتسق مع المعايير الدولية ويقوم القضاة أنفسهم وأعضاء المهن القانونية بصياغتها. ويجب أن ينص المشرع على أن تكون العقوبات، بما في ذلك الإجراءات التأديبية، والإيقاف عن العمل أو العزل، متناسبة ويمكن الطعن بها أمام هيئة قضائية مستقلة.<sup>196</sup>

ومما يُثير القلق في قانون المحكمة الحالي هو حذف نص المادة الذي كان متواجداً في القوانين السابقة للمحكمة والذي يؤكد على أنه لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستبعاد أو وضعه خارج الملاك أو نفيه إلى عمل خارج المحكمة، مما يقتضي إعادة نص تلك الفقرة لزيادة ضمانات أعضاء المحكمة من الإقصاء أو الاستهداف سواء تم ذلك بصورة مباشرة بالإقالة الصريحة، أو بطريقة غير مباشرة في الحالات المنصوص عليها في تلك الفقرة المحذوفة مما يقتضي إعادة العمل بها والنص عليها.

191 المادة 149، من دستور أوكرانيا لعام 1996 والمعدل سنة 2016.

192 المادة 147، من دستور تركيا لعام 1982 والمعدل سنة 2017.

193 الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32. مرجع سابق.

194 مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 18، مرجع سابق.

195 مبادئ أساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 19، مرجع سابق.

196 اللجنة الدولية للحقوقيين. تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، مرجع سابق.

ص10.

يُوضح الجدول الآتي التغيير الذي أصاب المحكمة الدستورية العليا عبر تاريخها لجهة العدد، وآلية التعيين، ومدة الولاية، وإمكانية التجديد:

إمكانية التجديد	مدة الولاية	آلية التعيين	عدد القضاة	
-	-	نصف القضاة يتم اختيارهم من مجلس الشيوخ، ونصفهم الآخر من رؤساء محاكم التمييز، بحيث يتم انتخابهم من الهيئات المنسوبة إليها بالقرعة.	16	مشروع دستور 1920
-	-	يتم اختيار 8 نواب على أن ينتخبهم مجلس النواب، و7 قضاة يشغلون أعلى مناصب القضاء بحسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار القدم.	15	دستور 1930
نعم	5 سنوات	يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة تحوي 14 اسماً، ينتقيها رئيس الجمهورية.	7	دستور 1950
نعم	5 سنوات	يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة ينتقيها رئيس الجمهورية.	7	دستور 1953
نعم	5 سنوات	يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب من قائمة تحوي 14 اسماً، ينتقيها رئيس الجمهورية.	7	دستور 1962
نعم	4 سنوات	رئيس الجمهورية	5	دستور 1973
نعم	4 سنوات	رئيس الجمهورية	7 على الأقل، حالياً 11	دستور 2012

ويُوضح الجدول الآتي اختلافات المحكمة الدستورية السورية عن بعض نظرائها من حيث عدد القضاة، وسلطة التعيين، ومدة الولاية وإمكانية تجديدها:

إمكانية التجديد	مدة الولاية	سلطة التعيين	عدد القضاة	
نعم	4 سنوات	رئيس الجمهورية	7 على الأقل، حالياً 11	سوريا
لا	9 سنوات	يعين كل من رئيس الجمهورية، ومجلس نواب الشعب، والمجلس الأعلى للقضاء، 4 أعضاء.	12	تونس
لا	9 سنوات	6 أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، و6 أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين.	12	المغرب
لا	9 سنوات	3 يعينهم رئيس الجمهورية، و3 يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، و3 يعينهم رئيس الجمعية الوطنية.	9 ورؤساء الجمهورية السابقين	فرنسا
لا	12 سنة	يُنتخب نصف أعضاء المحكمة الدستورية الاتحادية من قبل البوندستاغ، بينما ينتخب النصف الآخر من قبل البوندسترات.	كل غرفتان، كل واحدة منهما تضم 8 قضاة	ألمانيا
لا	9 سنوات	يقترح مجلس النواب 4، ويقترح مجلس الشيوخ 4، وتقترح الحكومة 2، ويقترح المجلس العام للسلطة القضائية 2.	12	إسبانيا
لا	9 سنوات	10 منهم تعينهم الجمعية الوطنية للجمهورية، و3 يختارهم العشرة المعينون.	12	البرتغال

## الفصل الثاني: اختصاصات المحكمة الدستورية وآلية الوصول إليها

لا شك في أن عدم وجود قضاء دستوري، يُمارس الرقابة، ويكفل ضمان انتظام القوانين بمفهومها الموسّع وسائر التصرفات الأخرى المنسوبة لسلطات الدولة مع أحكام الدستور، هو من الأمور التي تكشف نقصاً عميقاً في المنظومة القانونية السائدة مما يُفسح المجال لانتهاكات وتجاوزات كبيرة ستُفقد الدستور قيمته ومعناه وستهدم مبادئ الشرعية والمواطنة بالمطلق.

إلا أن الأسوأ من ذلك هو وجود ذلك الكيان نظرياً وشلّ قدرته فعلياً من خلال منحه صلاحيات هزيلة، أو تقييد إمكانية الوصول له مما يجعل الكثيرون يتساءلون فيما لو كانت هذه المحكمة حقيقة موجودة بالفعل، رغم مضي عقود على إنشائها وعملها.

من هنا تأتي أهمية التعرض لدراسة وتحليل اختصاصات المحكمة الدستورية وآلية الوصول لها بغية استعراض وتحليل مدى تمتع المحكمة الدستورية/العليا السورية باختصاصات تمكّنها بالفعل من أداء الدور المطلوب والمتوقع منها من جهة، وكذلك بيان مدى إمكانية الوصول لها، أي تحديد الأشخاص أو الجهات التي تملك صلاحية اللجوء لهذه المحكمة وتفعيل اختصاصها بالفعل، وتحديد فيما إذا كانت المحكمة الدستورية تُمارس الصلاحيات المُسندة لها بشكل حتمي وإلزامي أم أن الاستعانة بها رهن بما تقدّره جهات محددة منصوص عليها في المنظومة القانونية الخاصة بها.

سيتم في هذا القسم التعرض لاختصاصات المحكمة في الدساتير السورية السابقة، وكذلك في الدستور الحالي لسنة 2012، ثم بيان الممارسات المقارنة والمعايير الدولية التي يُمكن بمقتضاها وعلى أساسها تقييم منظومة المحكمة الدستورية السورية ومن ثم تقديم الأفكار والمقترحات لتفعيل دور هذه المحكمة وتعزيز قدراتها.

## 2.1 الدساتير السابقة

كما سبقت الإشارة فقد تم النص على إنشاء «محكمة عليا» في سوريا منذ مشروع الدستور الأول عام 1920 وهو المشروع الذي لم يدخل حيز التنفيذ، لتتم الإشارة لها والنص عليها في عدة دساتير لاحقة، فيما غابت عن دساتير سورية أخرى،<sup>197</sup> قبل أن يتم استخدام مصطلح المحكمة الدستورية بدلاً من العليا بدءاً من دستور 1973.

تكشف الصفحات اللاحقة عن التطور الكبير الذي شهدته هذه المحكمة على صعيد الصلاحيات والاختصاصات حيث بدأت مقتصرة على مجرد الاختصاص الجزائي في مشروع دستور 1920 وكذلك دستور 1930، قبل أن تعرف مفهوم الرقابة الدستورية بدءاً من دستور 1950 وهو الدستور الذي يُعد بحق الولادة الحقيقية لمبدأ القضاء الدستوري في سوريا كما سيتضح لنا من استعراض مسار تطور هذه المحكمة، على صعيد الاختصاصات، في الدساتير السورية المتعاقبة.

### 2.1.1 اختصاصات المحكمة العليا بموجب مشروع دستور 1920

اقتصر اختصاص هذه المحكمة، التي لم تر النور، على الاختصاص الجزائي فحسب حيث عُهد لها بإمكانية محاكمة بعض الشخصيات الرسمية في الدولة على النحو الآتي:

#### - محاكمة الوزراء

حيث تتولى المحكمة العليا محاكمة الوزراء في حال ارتكاب أي عمل يوجب المسؤولية.<sup>198</sup> علماً أنه لا يمكن أن يتم هذا إلا بموجب إحالة من مجلس النواب حيث ينبغي بداية أن يتم رفع تقرير من خمسة نواب فإذا وافقت أكثرية المجلس على إجراء التحقيق في ذلك فإن المجلس يحول ذلك التقرير بالقرعة إلى إحدى شعبه، وهذه تجري التحقيق وتستدعي الوزير وتستوضح منه عما ينبغي ثم تقدم قرارها إلى المجلس فإذا وافق ثلثا الأكثرية على وجوب المحاكمة تحال إلى المحكمة العليا وتعين أصول المحاكمة بقانون مخصوص.<sup>199</sup>

#### - محاكمة أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب

تتولى المحكمة العليا هذا الاختصاص إذا عُزي إلى أحد أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب تهمة الخيانة الوطنية.<sup>200</sup> ويحتاج الأمر في هذه الحال إلى موافقة ثلثا أعضاء المجلس الذي ينتمي له المتهم (شيوخ أو نواب) حتى يتم إحالته إلى المحكمة العليا.<sup>201</sup>

#### - محاكمة رئيس وأعضاء ديوان المحاسبات

يتألف ديوان المحاسبات من رئيس وأربعة أعضاء تنتخبهم الحكومة ويصدق عليه مجلس النواب ثم ترفع أسماؤهم إلى الملك

197 على سبيل المثال غابت هذه المحكمة عن دستور الوحدة لسنة 1958 والذي لم ينطرق لموضوع الرقابة الدستورية وبذلك تكون المحكمة العليا في حكم الملغية. غير أن القضاء الإداري (مجلس الدولة الذي أحدث سنة 1959) قام بممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدفع وذلك عندما أقرت المحكمة الإدارية العليا في دمشق قبولها البت في دستورية القوانين بطريق الدفع في ثلاثة قرارات لها (3 و4 و24) تاريخ 26/4/1960 حيث ورد في حيثيات تلك القرارات أنه (أن نص المادة 58 من قانون الموظفين الأساسي الذي نصّ على عدم جواز الطعن في المراسيم القضائية بالصرف من الخدمة هو نص غير دستوري لأنه إذا تعارض قانون عادي مع الدستور، في أي منازعة من المنازعات التي تُطرح على المحاكم، وقامت بذلك لديها صعوبة مثارها أي من القانونين هو الأجدر بالتطبيق، وجب عليها أن تطرح القانون العادي وتُهمله وتُغلب عليه الدستور). يُنظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمس سنوات 1960-1964، ص304، مشار لها في: د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001، ص26.

198 مشروع دستور 1920، المادة 44.

199 مشروع دستور 1920، المادة 44.

200 مشروع دستور 1920، المادة 56.

201 مشروع دستور 1920، المادة 56.



للتصديق على وظائفهم، تتولى المحكمة العليا مهمة محاكمتهم إذا وقع من أيّ منهم ما يستوجب محاكمتهم من جراء وظيفتهم.<sup>202</sup> لكن يحتاج الأمر في هذه الحال إلى موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين في جلسة مجلس النواب حتى يتم إحالة أيّ منهم إلى المحكمة العليا.<sup>203</sup>

## 2.1.2 اختصاصات المحكمة العليا بموجب دستور 1930

خلا دستور 1930 من أية إشارة إلى حق القضاء بمراقبة دستورية القوانين التي يُصدرها المجلس النيابي، كما تجاهل إيجاد سلطة قضائية تسهر على تنفيذ نصوص الدستور أو حماية الأفراد فعلياً من القوانين التعسفية التي تُصدرها الدولة بشكل مخالف لأحكام الدستور،<sup>204</sup> مكتفياً بإنشاء محكمة عليا عُهد إليها بإمكانية بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء على النحو الآتي:

### - محاكمة رئيس الجمهورية

تتولى المحكمة العليا هذا الاختصاص في حال اتهام رئيس الجمهورية فقط بخرق الدستور أو الخيانة العظمى أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة فهي خاضعة للقوانين العادية.<sup>205</sup> علماً أنه لا يجوز اتهام رئيس الجمهورية إلا بموجب إحالة من مجلس النواب بقرار من أكثرية ثلثي مجموع أعضائه.<sup>206</sup>

### - محاكمة الوزراء

نص الدستور صراحةً على محاكمة الوزراء أمام المحكمة العليا<sup>207</sup> لكنه لم يتضمن أية إشارة إلى الآلية المتبعة في هذه الحال.

## 2.1.3 اختصاصات المحكمة العليا بموجب دستور 1950

أثارت مسألة صلاحيات المحكمة العليا مناقشات عديدة أثناء اجتماعات اللجنة التأسيسية لصياغة أحكام هذا الدستور حيث انقسمت الآراء وتوزعت بين فريقين:

أولهما يرى أن في إقرار هذه المحكمة افتتات على حق مجلس النواب وغصباً لحقه في التشريع وتمثيل إرادة الأمة بشكل صحيح ووجودها يجعل من المجلس، الذي هو مصدر السلطات والتشريع وتمثيل الأمة، هيئة تابعة للمحكمة العليا لأنها في الواقع تنظر وتحكم في صحة انتخاب أعضائه ودستورية أعماله وكل ما يتعلق بشؤون الدولة الأساسية، وهذا ما يجعل المجلس تابعاً لآرائها،<sup>208</sup> وهو ما أشار له، أثناء مناقشات الجمعية التأسيسية، السيد حسني البرازي الذي قال «أرى أن تشكيل المحكمة افتتاتاً على حق مجلس النواب، وأرى فيه أيضاً غمطاً لحق التشريع وحق تمثيل الأمة بشكل صريح واضح، فبينما نريد نحن أن نُقيّد الحكم ورجال الحكم بمختلف القيود بأن نجعل مجلس الأمة هو المهيمن على شؤون الدولة ترجع بهذه النظرية فنتقهقر بشكل غريب جاعلين الكلمة والرأي الأعلى إلى هذه المحكمة ونجعل من المجلس النيابي الذي هو مصدر السلطات والتشريع وتمثيل الأمة هيئة كأنها تابعة للمحكمة العليا. فصلاحياته ودستوريته وصحة انتخاب أعضائه ومصيره وكل ما يتعلق بشؤون الدولة الأساسية بما فيها شؤون

202 مشروع دستور 1920، المادة 105.

203 مشروع دستور 1920، المادة 105.

204 أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، رسالة علمية بإشراف الدكتور فواد شباط، كلية الحقوق، الجامعة السورية، 1954، ص14.

205 دستور 1930، المادة 82.

206 دستور 1930، المادة 82.

207 دستور 1930، المادة 95.

208 أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، مرجع سابق، ص15.

التمثيل النيابي تجعلها تابعة لرأي هذه المحكمة... ونحن إذا كنا لا نستطيع أن نجعل من المجلس النيابي ومن أعضائه الذين يتجاوز عددهم المئة هيئة تُسيطر على شؤون الدولة فكيف نريد أن نُسلم مقدرات الأمة إلى هيئة مختصرة بهذا الشكل ونحن نعلم أن كل انتخاب أو تعيين عرضة لمداخلات مختلفة الأشكال والصور»<sup>209</sup> وهو ما أيده فيه السيد فيضي الأتاسي الذي أعلن «أنا بدوري أقابل بشيء كثير من التردد والتحفظ هذه المحكمة العليا، فإذا صير إلى هذا التدبير فهل علمتم من الذي سيحكم هذه البلاد؟ إنه لن يحكمها رئيس الجمهورية ولا الوزارة وإنما تحكمها هيئة قضائية لها حصانات ومناعات، تحكمها هيئة غير مسؤولة تتمتع بحصانة ومناعة. ثم أين نجد هؤلاء القضاة أيها الإخوان... وحسبي أن أقول إن هؤلاء القضاة ينبغي أن يكونوا من عالم آخر، أحسب أنه حتى إشعار آخر غير متوافر في عالمنا، وقد يكونوا من قضاة الجنة»<sup>210</sup>.

وأما ثانيهما فهم المؤيدون لإنشاء المحكمة والذين يرون أن مبدأ المحكمة العليا من المبادئ الدستورية التقدمية وأن وجودها يُشكل ركناً من أركان التشريع والحياة الدستورية في البلاد التي أخذت بقطر وافر من التقدم والتمدن.<sup>211</sup> وأنه لا تعارض بين إنشاء هذه المحكمة وصلاحيات مجلس النواب، وهو ما عبّر عنه، أثناء مناقشات الجمعية التأسيسية، السيد أكرم الحوراني الذي قال «إنني أعجب كثيراً عندما يُقال إن المحكمة العليا هي انتقاص من حقوق مجلس النواب. ففي أي مجلس من مجالس العالم يقوم المجلس النيابي بالقضاء الإداري بمحاكمة رئيس الجمهورية؟ أو يقوم المجلس نفسه بالحكم بدستورية القوانين أو عدم دستورتها عندما يحصل الاختلاف على ذلك؟ أنا أعتقد أن جميع الاختصاصات الواردة في هذه المادة والعائدة للمحكمة العليا هي في الأساس وفي الأصل ليست من اختصاص المجلس النيابي حتى يُقال إن المحكمة العليا قد سلبت المجلس صلاحياته واختصاصه»<sup>212</sup>.

وفي النهاية فقد أسفرت المناقشات والتوافقات على منح المحكمة العليا الصلاحيات الآتية بموجب أحكام هذا الدستور:

## أ- الرقابة الدستورية

لا شك في أن المهمة الرئيسية التي ينبغي أن تقوم بها المحكمة الدستورية هي ممارسة الرقابة الدستورية أي ضمان أن التشريعات الصادرة أو التي يمكن أن تصدر وكذلك السلوك والممارسات المنسوبة للحكومة تتوافق تماماً مع أحكام الدستور فلا تخرقه، ولا تتجاهله، ولا تتحايل عليه. ولهذا نجد أن الرقابة الدستورية هي المهمة الأسمى للعديد من المحاكم والهيئات الدستورية بمسمياتها المختلفة في العديد من دول العالم.<sup>213</sup>

تضمن هذا الدستور صور الرقابة الدستورية على النحو الآتي:<sup>214</sup>

## - الرقابة على دستورية القوانين

- 209 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة الثامنة والأربعون في 9 آب/أغسطس 1950. ص 835.
- 210 المرجع السابق، ص 836.
- 211 أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، مرجع سابق. ص 16.
- 212 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950. ص 845.
- 213 تنبغي الإشارة في هذا الصدد إلى إن رصد ممارسات الدول يكشف لنا أن ثمة ممارسات متنوعة بهذا الصدد حيث يمكن التمييز هنا بين النموذج المركزي في الرقابة على الدستورية والنموذج اللامركزي. المقصود بالنموذج المركزي هنا هو أن يتم تأليف هيئة دستورية مختصة في رقابة دستورية القوانين وأعمال الحكومة وبحيث تحتكر هذه الهيئة، وأياً كان مُسمّاها وسواء أطلق عليها المحكمة الدستورية أو العليا أو المجلس الدستوري، ممارسة تلك الرقابة. حيث نجد مثل هذا النظام في العديد من دول العالم كفرنسا وألمانيا وإيطاليا وغيرهم. بالمقابل تتبنى بعض الدول النموذج اللامركزي في الرقابة على الدستورية كما هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تُمنح جميع محاكم القضاء سلطة الرقابة الدستورية في حين تكون المحكمة العليا هي المحكمة الأعلى مرتبة في الدولة وتقوم بمعالجة المسائل الدستورية بصدد القضايا التي يتم استئنافها من المحاكم الأدنى درجة، علماً أن المحكمة العليا بمقتضى هذا النظام تستمع أيضاً إلى القضايا غير الدستورية التي يتم استئنافها في المحاكم الأدنى درجة.
- 214 لم تتطرق الدساتير السورية في الفترة السابقة على دستور 1950 إلى تنظيم موضوع الرقابة الدستورية ولم تعالج المحاكم بدورها ذلك الموضوع بشكل عميق علماً أن المحاكم العادية قد استعملت الدفع بعدم دستورية القوانين من الناحية الشكلية فقط دون الموضوعية وبذلك كانت تستبعد تطبيق التشريع الصادر عن سلطة غير مختصة أو في حال لم يكن ذلك التشريع قد استكمل شكله النهائي ليكون نافذاً (حكمي محكمة النقض الصادرين بتاريخ 9/12/1940 - 26/12/1940)، أما من الناحية الموضوعية فقد رفض القضاء مراقبة دستورية القوانين واستقر على وجوب تطبيق القانون المخالف للدستور لأن القول بغير ذلك يعني بحسب قول محكمة النقض تسلط إحدى قوى الدولة أو سلطاتها على الأخرى (قرار محكمة النقض الصادر بتاريخ 7/12/1937)، في حين اتخذ القضاء الإداري (مجلس الشورى) موقفاً أشد من موقف القضاء العادي ولم يمنح لنفسه حق مراقبة دستورية القوانين لا من حيث الشكل ولا من حيث الموضوع وبناء على ذلك يمكننا القول أنه لم تكن هناك رقابة حقيقية على دستورية القوانين في تلك الفترة. يُنظر في هذا: د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مرجع سابق. ص 25.

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في دستورية القوانين المحالة إليها.<sup>215</sup> حيث تتمتع المحكمة العليا بهذه الصلاحية فقط في حالتين: أولهما إذا اعترض ربع أعضاء مجلس النواب على دستورية قانون قبل إصداره، وأما ثانيهما فهو إذا أرسله رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا بحجة مخالفته الدستور.<sup>216</sup>

**”تعني «الدستورية» قبول التفوق القانوني والسياسي للدستور على أي معيار آخر. باعتبار أن الدستور، وهو القانون الأساسي، يُعد ترجمة وتجسيداً حقيقياً للميثاق الاجتماعي بين مكونات البلد جميعاً، لذلك سيكون من الطبيعي والمنطقي أن يحظى بالسمو، وتكون له الأولوية على كل ما عداه.“**  
**– المعجم الدستوري**

وقد بيّن قانون المحكمة أنه في هذه الحال يُعيّن رئيس المحكمة مقررًا من أعضاء المحكمة والذي يُقدّم تقريراً لجهة قبول هذا الاعتراض من حيث الشكل والمضمون أو رفضه، على أن يتم إصدار قرار المحكمة في جلسة سرية ليتم بعدها إبلاغ مضمونه إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب.<sup>217</sup>

#### - الرقابة على دستورية وقانونية مشروعات المراسيم

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في دستورية وقانونية مشروعات المراسيم المحالة إليها.<sup>218</sup> وقد نصّ الدستور على أن رئيس الجمهورية يملك، وحده، هذه الصلاحية.<sup>219</sup> وقد بيّن قانون المحكمة أنه في هذه الحال يُعيّن رئيس المحكمة مقررًا من أعضاء المحكمة والذي يُقدّم تقريراً لجهة قبول هذا الاعتراض من حيث الشكل والمضمون أو رفضه، على أن يتم إصدار قرار المحكمة في جلسة سرية ليتم بعدها إبلاغ مضمونه إلى رئيس الجمهورية.<sup>220</sup>

وباعتبار أن هذه هي المرّة الأولى التي ينصّ فيها دستور سوري على مبدأ الرقابة الدستورية قد كان من الطبيعي أن تُثار حفيظة بعض أعضاء اللجنة التأسيسية لصياغة هذا الدستور، والتي أدت أيضاً دور المجلس النيابي، والتي اعتبرت هذا بدعة لا ينبغي إقرارها، وفقاً لتوصيف السيد عبد الرحمن العظم الذي تنقل عنه محاضر الجمعية التأسيسية قوله «أنا أعتقد أن هذه البدعة الجديدة في دستورنا والتي سارت عليها بعض الأمم ليس لنا أن نثبتها وأن نقرّها لأننا نفترض سلطة فوق مجلس النواب الذي انتخبته الأمة للتشريع، وهذه المحكمة هيئة مُعيّنة تنظر في هذا التشريع وتحد منه وتلغيه إذا شاءت، وقد قيل في تبرير هذا الأمر أن القوانين التي تصدر عن المجالس النيابية كثيراً ما تصدر لمصالح شخصية، وجوابنا على هذا أن القوانين الشخصية ليست دائماً غير دستورية وكثيراً ما تكون القوانين الشخصية متفقة مع الدستور ولذلك فلا تعمد المحكمة العليا لإلغاء القوانين الشخصية المنطبقة على الدستور وإنما –كما نصّ الدستور- ستعمل لإلغاء القوانين التي تخالف الدستور، ولذلك فأنا أرى حذف هذه الصلاحية والإبقاء على سلطات المجلس الذي يجب أن يكون له القول الفصل في موضوع دستورية القوانين و أن يكون هناك بعض الضمانات لعدم تفريطه بهذا الأمر فيمكن أن يعمد إلى لجنة مؤلفة من بعض ذوي الكفاءات للنظر في مثل هذه الأمور».<sup>221</sup>

#### - الرقابة على الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية

حيث تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية.<sup>222</sup> وقد منح الدستور هذا الحق لكل متضرر من تلك الأعمال والقرارات والمراسيم بشرط أن يتقدم بالشكوى.<sup>223</sup>

215 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/أ.

216 دستور 1950، المادة 63.

217 المادة 11، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950. تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

218 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/ب.

219 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/ب.

220 المادة 11، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950. تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

221 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة التاسعة والأربعون في 9 آب/أغسطس 1950. ص 846.

222 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/أ.

223 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/أ.

تُعد هذه المرة الأولى التي يُتاح فيها للأفراد إمكانية الوصول للمحكمة العليا بعد أن كان هذا الحق مقتصرًا على سلطات الدولة وممثليهم فقط، ولتنظيم ممارسة هذا الحق، رتب قانون المحكمة آلية ممارسته بصورة تفصيلية حيث تطلب شروطاً خاصة فيمن يُمارسه، وفي حالات ممارسته، فضلاً عن وجوب اتباع آليات مُحددة من حيث الشكل والمضمون.

كما حدد القانون أيضاً العيوب التي تُبرر طلب إبطال العمل أو القرار أو المرسوم وهي في حال صدوره عن سلطة غير مختصة، وإذا تم اتخاذه خلافاً للإجراءات الأساسية التي نصّت عليها القوانين والأنظمة، وكذلك إذا اتخذ لغير الغاية التي أَرادها القانون،<sup>224</sup> على أن تُقام دعوى الإبطال في ميعاد شهر من اليوم الذي يُفترض فيه أن المستدعي قد عرف قانوناً بالقرار أو بالمرسوم المطعون فيه،<sup>225</sup> فإذا ظهر للمحكمة أن المرسوم أو القرار المطعون فيه مشوب بأحد النواقص السابقة حكمت بإبطاله، علماً أن قرارها هذا لا يقبل أي طريقة من طرق المراجعة سوى إعادة المحاكمة والتصحيح.<sup>226</sup>

## ب- الاختصاص الجزائي

بالنظر لما لمقام الرئاسة من التقدير الواجب والاحترام المطلوب ونظراً لما لمركز الوزراء من الخطورة في تحمّل مسؤوليات الحكم فقد رأى واضعو الدستور أن يُدرجوا في مواده بعض النصوص ذات الصلة بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء وأن يعهدوا بهذه المهمة إلى المحكمة العليا وذلك ضمن أصول يتم تحديدها بمقتضى قانون خاص.<sup>227</sup> وذلك على النحو الآتي:

### - محاكمة رئيس الجمهورية

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في محاكمة رئيس الجمهورية.<sup>228</sup> وقد بيّن الدستور أن رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخیانة العظمى وهو مسؤول أيضاً عن الجرائم العادية. بيد أنه لا يجوز البحث في إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا إلا إذا تقدم ربع أعضاء مجلس النواب بطلب خطي ملعل إلى رئاسة المجلس، ثم يُحال الطلب قبل البحث فيه إلى اللجنتين الدستورية والقضائية مجتمعتين وتقدم اللجنتان تقريرهما خلال ثلاثة أيام منذ إحالة الطلب إليهما، ثم تُعین جلسة خاصة لمناقشة طلب الإحالة وبحيث لا تجوز إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا إلا بموافقة أكثرية مجموع النواب المطلقة.<sup>229</sup>

أثناء مناقشات الجمعية التأسيسية أثارت هذه المادة والنسبة اللازمة لطلب إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة جدلاً كبيراً حيث تساءل السيد حسني البرازي «ألا يرى المجلس الكريم أن في ذلك نوعاً من الانتقاص من كرامة مقام رئاسة الجمهورية.. فحفظاً لمكانة رئيس الجمهورية وهو المثل الأعلى للبلاد والقائد الأعلى للجيش أيضاً ولو بصورة رمزية، ألا يرى المجلس أن تكون هذه الإحالة مُقيّدة بأكثرية الثلثين لأن تعديل مادة دستورية يتطلب الثلثين كما نص الدستور».<sup>230</sup>

رد مقرر لجنة الدستور السيد عبد الوهاب حومد «خلفاً للدستور القديم الآن رئيس الجمهورية يُحال أمام محكمة لا تُوجد فيها عناصر سياسية ولذلك أصبح دور مجلس النواب دور النيابة العامة فقط لأنه يتهم ويترك الأمر للمحكمة العليا، ولذلك فليس للأكثرية بهذه المناسبة أي صفة إلا الإحالة فقط وأعتقد أن وجود أكثرية النواب المطلقة ضماناً كبرى لأن الجهاز الذي سببت في قضية الإحالة لم يعد جهازاً قضائياً تتوفر فيه كل الحصانات الضرورية، فالطلب مُقدّم من ربع الأعضاء وهذا حصانة أيضاً ولذلك فإن الطلب الذي يُقدّم لا يكون طائشاً ولا يكون من بعض الأعضاء لحزازات شخصية، وإنما حينما يتقدم ربع الأعضاء تكون هناك أمانة قوية على وضع شخصية رئيس الجمهورية في التهمة، فإذا أقرّ المجلس بقرار من لجنتيه القضائية والدستورية ثم صادقت أكثرية المجلس المطلقة على هذه التهمة تكون هذه القرينة قد أصبحت راجحة وينتهي الأمر من مجلس النواب بإبداء رأيه بالإحالة، وعندها يستلم القضاء رئيس الجمهورية ويرى فيما إذا كانت هذه التهمة صحيحة أو غير صحيحة. ولذلك لا يوجد ما يمس مقام

224 المادة 22، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950. تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

225 المادة 23، فقرة 1، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950. تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

226 المادة 31، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950. تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

227 أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، مرجع سابق. ص 21.

228 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/ج.

229 دستور 1950، المادة 86.

230 مذكرات الجمعية التأسيسية، الجلسة السابعة والأربعون في 7 آب/أغسطس 1950. ص 814.

وهو ما لم يقتنع به عضو اللجنة السيد حسني البرازي والذي رفض تبرير ذلك بأن المسألة ليست بأهمية كبرى، كما ذكر مقرر اللجنة السيد عبد الوهاب حومد، فردّ بأن «القضية عبارة عن اتهام أو إحالة بناء على طلب ربع أعضاء المجلس، فإن ذلك لا يكون دائماً ضماناً قوية لحفظ هذا المقام في بعض الأحوال لأننا نرى أنه كثيراً ما يقع في المجالس النيابية -وعندنا هنا بشكل خاص- أنه قد يتفق ربع الأعضاء على أمر لا يكون منسجماً مع المصلحة العامة للبلاد لهذا فإن ذلك ليس هو الضمانة الكافية، وإن هذه المسألة خطيرة لأن رئيس الجمهورية الذي يُتهم بهذا الشكل مركزه يصبح حرجاً ويكون قد أضاع اعتباره وقيمته المعنوية».<sup>232</sup>

بالمقابل بيّن السيد جلال السيد أساس اعتماد هذه النسبة والجدل الذي دار حولها في لجنة الصياغة فذكر أنه «انقسمت لجنة الدستور حيالها إلى قسمين، وقال قسم بأكثرية الثلثين وقال القسم الآخر بالأكثرية المطلقة، وبكفي عرض الحجج التي قيلت يومئذ في هذا الموضوع حتى يتبين الموقف الصحيح. فالذين قالوا بوجوب موافقة أكثرية الثلثين لأجل إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا كانت حجته أن مثل هذا الأمر العظيم الذي يستهدف رئيس الجمهورية ويمسّه في معنوياته لا يجب أن يخضع للأكثرية المطلقة، فكان الجواب على ذلك أن أكثرية الثلثين تعني أن رئيس الجمهورية إذا تمكّن من إقناع الثلث أصبح من غير الممكن إحالته إلى المحكمة العليا مهما ارتكب من أخطاء وهفوات. أما إذا كان ذلك بأغلبية المجلس المطلقة فيُستبعد أن تتفق جميعها أكثر مما يستبعد أن يتفق ثلث المجلس لذلك تبنّت اللجنة هذه الوجهة وقبلتها وجعلت المادة على هذا الشكل».<sup>233</sup>

**” أتاح دستور 1950 لأول مرة للأفراد مراجعة المحكمة الدستورية بطريقة غير مباشرة، حيث أجاز الطعن بعدم الدستورية لكل متضرر من عمل إداري، بشرط أن يثبت أن له مصلحة مباشرة شخصية مشروعة في إبطال العمل أو القرار أو المرسوم المطعون فيه، وأن يكون أيضاً قد استنفد إمكانية اللجوء إلى القضاء العادي وفرصها، للحصول على حقه.“**

#### - محاكمة الوزراء

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في محاكمة الوزراء.<sup>234</sup> علماً أن الدستور لا يتضمن أية إشارة إلى الآلية المتبعة في حال محاكمة الوزراء إلا أن القانون رقم 87 المتضمن أصول المحاكمات أمام المحكمة العليا والصادر بتاريخ 4 شباط/فبراير 1951 قد أوضح هذه الآلية إذ يُحال الوزراء إلى المحكمة العليا بقرار من مجلس النواب بأكثرية النسبية بناء على اقتراح من عشرة نواب فأكثر أو مُقدّم من مجلس الوزراء، ثم يُحال ذلك الاقتراح قبل البحث فيه إلى اللجنتين الدستورية والقضائية مجتمعتين فتقدّم اللجنتان تقريرهما خلال ثلاثة أيام منذ إحالة الاقتراح إليها.<sup>235</sup>

#### ج- الطعون الانتخابية

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في طعون الانتخابات.<sup>236</sup> والملاحظ هنا أنه لا يتضمن الدستور أية إشارة إلى هذه

231 المرجع السابق، ص 814.

232 المرجع السابق، ص 815.

233 المرجع السابق.

234 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/ج.

235 المادة 12 فقرة 1/2 من القانون رقم 87، المتضمن أصول المحاكمات أمام المحكمة العليا والصادر بتاريخ 4 شباط/فبراير 1951 والمنشور

في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 6، تاريخ 8 شباط/فبراير 1951.

236 دستور 1950، المادة 122، الفقرة 1/د.

الآلية. في حين أن قانون المحكمة يبين أن هذا الحق يُمنح «للمرشحين ومن تُجيز لهم القوانين ذلك»،<sup>237</sup> على أن يُقدّم الطاعنون الطعون خلال عشرة أيام من إعلان نتائج الانتخابات إلى المحكمة التي يتعين عليها أن تُنجز جميع الطعون خلال ثلاثة أشهر من انتهاء مدة الاعتراض على أن تُصدر أحكامها، القطعية التي لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، في جلسة سرية ثم تبلغ رئاسة المحكمة صورة عن تلك الأحكام إلى رئاسة مجلس النواب.

## 2.1.4 اختصاصات المحكمة العليا بموجب دستور 1953

يبدو أن الجدل والانقسام حول صلاحيات المحكمة العليا أثناء صياغة دستور 1950 قد تم تلافيه أثناء تحديد صلاحيات هذه المحكمة بمقتضى دستور 1953 فمن مقارنة اختصاصات المحكمة العليا في الدستورين يتبين الفرق الواضح حيث إن المحكمة العليا في دستور 1950 تُهيمن هيمنة تامة على جميع أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، خلافاً لصلاحيات ذات المحكمة في دستور 1953 والتي لا تتعدى التمنيات<sup>238</sup> كما يظهر بمقتضى أحكام ذلك الدستور وقانون المحكمة الذي صدر لاحقاً.

### أ- الرقابة الدستورية

تضمن هذا الدستور صور الرقابة الدستورية على النحو الآتي:

#### - الرقابة على دستورية القوانين

تتظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتبت بصورة مبرمة في دستورية القوانين المحالة إليها.<sup>239</sup> ولكن يتطلب الأمر هنا اعتراض ربع أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء لجنته الدائمة على الأقل على دستورية قانون قبل نشره أو إذا أرسله رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا بحجة مخالفته للدستور.<sup>240</sup>

#### - الرقابة على الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية

تتظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتبت بصورة مبرمة في طلب إبطال الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية،<sup>241</sup> يتطلب تفعيل هذا الاختصاص أن يتقدم بالشكوى من يتضرر منها أو أن يتقدم بالطلب ربع أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء لجنته الدائمة على الأقل.<sup>242</sup>

يكتسب هذا النص الدستوري أهمية خاصة لكونه يُتيح للأفراد إمكانية الوصول إلى المحكمة العليا إذ منح هذا الحق للمتضرر من الأعمال والقرارات الإدارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو للمراسيم التنظيمية.

لاحقاً حدد القانون رقم 1 لعام 1953 الخاص بالمحكمة العليا مفهوم «المتضرر» الذي سيكون بوسعه اللجوء لهذه المحكمة وكذلك مفهوم العمل أو القرار أو المرسوم الذي يُبرر تفعيل هذا الاختصاص.

فبين أنه يُعتبر مُتضرر كل من يثبت أن له مصلحة مباشرة، شخصية، مشروعة في إبطال العمل أو القرار أو المرسوم المطعون فيه،<sup>243</sup> ولكن، وبهدف عدم إغراق المحكمة بشكاوى تتجاوز حدود ولايتها والغرض منها، فقد تم اشتراط أن لا تُقبل دعاوى

237 المادة 13، القانون رقم 57 تاريخ 28 كانون الأول/ديسمبر 1950. تحديد صلاحيات وملاك المحكمة العليا.

238 أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، مرجع سابق. ص30.

239 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 1/أ.

240 دستور 1953، المادة 75، الفقرة 1.

241 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 3.

242 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 3.

243 المادة 38 فقرة 1، القانون رقم 1 تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد

76، تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.



الإبطال من متداعين يُمكنهم اللجوء إلى مراجعة القضاء العادي للحصول على حقوقهم.<sup>244</sup> كما اشترط أيضاً أن لا تُقبل دعوى الإبطال إلا على المراسيم والأعمال التي لها قوة التنفيذ،<sup>245</sup> وأن لا تُقبل كذلك ضد الأعمال والقرارات القضائية.<sup>246</sup>

وأما بالنسبة للعمل أو القرار أو المرسوم الذي يُمكن استهدافه بدعوى الإبطال أمام المحكمة العليا فهو الذي يكون مشوباً بأحد العيوب الآتية:<sup>247</sup>

- أ- إذا صدر عن سلطة غير مُختصة.
- ب- إذا اتُخذ خلافاً للإجراءات الأساسية التي نصّت عليها القوانين والأنظمة.
- ج- إذا اتُخذ بصورة مخالفة للدستور أو القانون أو النظام.
- د- إذا صدر لغير الغاية التي أَرادها الدستور أو القانون أو النظام.

#### - الرقابة على المراسيم التنظيمية

تتظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتثبت بصورة مبرمة في طلب إبطال المراسيم التنظيمية المخالفة للدستور أو القانون.<sup>248</sup> ويتطلب الأمر هنا أن يتقدم بهذا الطلب ربع أعضاء مجلس النواب أو ربع أعضاء لجنته الدائمة على الأقل.<sup>249</sup>

#### - إبطال مراسيم تسمية الوزراء لمخالفتها الدستور أو القانون

تتظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتثبت بصورة مبرمة في طلب إبطال مراسيم تسمية الوزراء لمخالفتها الدستور أو القانون.<sup>250</sup> ويتطلب الأمر هنا أن يتقدم بهذا الطلب خلال أسبوع واحد من إبلاغها إلى مجلس النواب ربع أعضاء المجلس أو ربع أعضاء لجنته الدائمة على الأقل.<sup>251</sup>

#### ب- الاختصاص الجزائي

نصّ هذا الدستور على اختصاص المحكمة العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء على النحو الآتي:

#### - محاكمة رئيس الجمهورية

تتظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتثبت بصورة مبرمة في محاكمة رئيس الجمهورية عن جميع الجرائم.<sup>252</sup> علماً أنه لا يجوز البحث في إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا إلا إذا تقدم ربع أعضاء مجلس النواب على الأقل بطلب خطي معلل إلى رئاسة المجلس. ليحال هذا الطلب قبل البحث فيه إلى اللجنتين الدستورية والقضائية مجتمعتين على أن تقدم اللجنتان تقريرهما خلال ثلاثة أيام من إحالة الطلب إليهما، إثر ذلك يتم تعيين جلسة خاصة لمناقشة طلب الإحالة ولا يجوز أن يبحث فيها أمر آخر، وفي مطلق الأحوال لا تجوز إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا إلا بموافقة ثلثي مجموع النواب.<sup>253</sup>

244 المادة 38 فقرة 2، القانون رقم 1، تاريخ 19/12/1953. الخاص بالمحكمة العليا والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 76، تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

245 المادة 41، القانون رقم 1، المرجع السابق.

246 المادة 42، القانون رقم 1، المرجع السابق.

247 المادة 44، القانون رقم 1، المرجع السابق.

248 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 1/أ.

249 المرجع السابق.

250 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 1/ج.

251 المرجع السابق.

252 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 1/ب.

253 دستور 1953، المادة 88.

## - محاكمة الوزراء

تنظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتثبت بصورة مبرمة في محاكمة الوزراء.<sup>254</sup> علماً أنه لا يُحاكم الوزراء أمام المحكمة العليا إلا في جرائم خرق الدستور والخيانة العظمى، علماً أنه يحق فقط لرئيس الجمهورية أو لربع أعضاء مجلس النواب التقدم بكتاب الاتهام وطلب الإحالة.<sup>255</sup>

أيضاً تنظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتثبت بصورة مبرمة في طلب الإذن بمحاكمة الوزراء أمام المحاكم النظامية في الجرائم العادية.<sup>256</sup> وتخضع هذه العملية لأحكام القانون أمام المحكمة المختصة وبعد الحصول على إذن من المحكمة العليا وذلك في غير حال الجرم المشهود،<sup>257</sup> علماً أن طلب الإذن بمحاكمة الوزراء في هذه الحال يتم تقديمه من قبل النائب العام لدى محكمة التمييز أو المدعي الشخصي.<sup>258</sup>

## ج - الطعون الانتخابية

تنظر المحكمة العليا بصورة أصلية وتثبت بصورة مبرمة في قرارات مجلس النواب المتعلقة بطعون الانتخابات والمعتراض عليها لدى المحكمة العليا.<sup>259</sup> لكن ينبغي لتفعيل هذا الاختصاص اعتراض ربع أعضاء مجلس النواب على الأقل على قرارات مجلس النواب المتعلقة بطعون الانتخابات.<sup>260</sup>

## 2.1.4 اختصاصات المحكمة العليا بموجب دستور 1962

السمة الأساسية لهذا الدستور هي استنساخ الكثير من الأحكام والقواعد المُقررة في دستور 1950 مع بعض التعديلات لتتناسب مع الواقع السياسي والعسكري الذي كانت تخضع له البلاد. وهو ما يتضح من خلال استعراض الصفحات اللاحقة:

### أ- الرقابة الدستورية

تضمن هذا الدستور صور الرقابة الدستورية على النحو الآتي:

#### - الرقابة على دستورية القوانين

تنظر المحكمة العليا وتثبت بصورة مبرمة في دستورية القوانين المحالة إليها.<sup>261</sup> وتتمتع المحكمة العليا بهذا الاختصاص إذا اعترض ربع أعضاء مجلس النواب على دستورية قانون قبل إصداره، أو إذا أرسله رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا بحجة مخالفته الدستور.<sup>262</sup>

#### - الرقابة على دستورية مشروعات المراسيم

تنظر المحكمة العليا وتثبت بصورة مبرمة في دستورية مشروعات المراسيم المحالة إليها من رئيس الجمهورية،<sup>263</sup> فيما يتمتع

254 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 1/ب.

255 دستور 1953، المادة 99، الفقرة 1.

256 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 2.

257 دستور 1953، المادة 99، الفقرة 2.

258 المادة 80، فقرة 1، القانون رقم 1، تاريخ 19/12/1953 الخاص بالمحكمة العليا. والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية السورية، العدد 76، تاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1953.

259 دستور 1953، المادة 117، الفقرة 1/د.

260 دستور 1953، المادة 61، الفقرة 1.

261 دستور 1962، المادة 122، الفقرة 1/أ.

262 دستور 1962، المادة 122، الفقرة 1.

263 دستور 1962، المادة 122، الفقرة 1/ب.

رئيس الجمهورية بصلاحيه إحالة مشروعات هذه المراسيم للمحكمة العليا.<sup>264</sup>

الملاحظ على هذا الدستور أنه غيَّب إمكانية التجاء الأفراد إلى المحكمة الدستورية ولو بصورة غير مباشرة كما كان منصوصاً عليه في دستوري 1950 و1953 وفق ما سبق عرضه.

## ب- الاختصاص الجزائي

نصّ هذا الدستور على اختصاص المحكمة العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء على النحو الآتي:

### - محاكمة رئيس الجمهورية

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في محاكمة رئيس الجمهورية.<sup>265</sup> وقد نصّ الدستور بوضوح على أن رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى كما أنه مسؤول أيضاً عن الجرائم العادية لكنه لا يُحاكم إلا أمام المحكمة العليا ويُشترط لذلك تقديم ربع أعضاء مجلس النواب بطلب خطي معلل إلى رئاسة المجلس حيث يحال الطلب قبل البحث فيه إلى اللجنتين الدستورية والقضائية مجتمعتين وتقدم اللجنتان تقريرهما خلال ثلاثة أيام منذ إحالة الطلب إليهما ثم يتم تعيين جلسة خاصة لمناقشة طلب الإحالة ولا يجوز أن يبحث فيها أمر آخر علماً أنه لا تجوز إحالة رئيس الجمهورية إلى المحكمة العليا في جميع الحالات إلا بموافقة أكثرية مجموع النواب المطلقة.<sup>266</sup>

### - محاكمة الوزراء

تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة في محاكمة الوزراء،<sup>267</sup> لكن لا يتضمن الدستور إشارة واضحة حول هذه الآلية مكتفياً بالإشارة إلى أن القانون يُحدد مسؤولية الوزراء المدنية والمالية والجزائية<sup>268</sup> دون تحديد آلية اختصاص المحكمة العليا بمحاكمة هؤلاء الوزراء علماً أنه ينصّ بوضوح على أن المحكمة العليا هي التي تبت في التهمة المنسوبة إليهم.<sup>269</sup>

## 2.1.5 اختصاصات المحكمة الدستورية بموجب دستور 1973

بعد تغييب المحكمة الدستورية عن عدّة دساتير مؤقتة سبقت إصدار هذا الدستور الذي أعاد تفعيل مبدأ الرقابة الدستورية، وأحل مصطلح المحكمة الدستورية بدلاً من العليا كما عدّل أيضاً في بعض اختصاصاتها وصلاحياتها كما سيوضح لنا من خلال استعراض وتحليل اختصاصات المحكمة الدستورية بموجب أحكام هذا الدستور.

### أ- الرقابة الدستورية

تضمن هذا الدستور صور الرقابة الدستورية على النحو الآتي:

#### - الرقابة على دستورية القانون قبل إصداره

تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية القانون قبل إصداره،<sup>270</sup> يكون ذلك إذا اعترض رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب.<sup>271</sup> ووفقاً لقانون المحكمة إذا كان الاعتراض مقدماً من قبل ربع أعضاء مجلس الشعب يُحال إلى المحكمة

264	المرجع السابق.
265	دستور 1962، المادة 122، الفقرة 1/ج.
266	دستور 1962، المادة 86.
267	دستور 1962، المادة 122، الفقرة 1/ج.
268	دستور 1962، المادة 99.
269	دستور 1962، المادة 101.
270	دستور 1973، المادة 145، الفقرة 1.
271	المرجع السابق.

من قبل رئيس المجلس بعد أن ينتثبت من صحة توافيق الأعضاء ويعلم رئيس الجمهورية بذلك. حيث ينبغي أن يُعيّن رئيس المحكمة أحد أعضائها مقررًا لدراسة المسائل القانونية المثارة في الاعتراض وإعداد تقرير بقبوله أو رفضه من حيث الشكل أو الموضوع، علماً أنه ينبغي على المحكمة أن تُصدر قرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله في ديوانها وإذا أعطت الجهة المُعترضة لاعتراضها صفة الاستعجال وجب على المحكمة البت في الاعتراض خلال سبعة أيام، على أن تُصدر المحكمة قرارها في غرفة المذاكرة ويبلغ رئيس المحكمة صورة عنه فور صدوره إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب.<sup>272</sup>

بالمقابل أجاز قانون المحكمة الرجوع عن الاعتراض في موضوعات دستورية القوانين من قبل مقدميها، قبل صدور قرار المحكمة في شأنها وفي هذه الحال تقرر المحكمة حفظ الاعتراض.<sup>273</sup>

علماً أنه، وفقاً أحكام الدستور، إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة القانون للدستور يعتبر لاغياً ما كان مخالفاً منه لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر.<sup>274</sup>

### - الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي

تنظر المحكمة الدستورية العليا وتبت في دستورية المرسوم التشريعي،<sup>275</sup> ويتحقق هذا إذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية أي مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من انعقاد دورة مجلس الشعب.<sup>276</sup>

بالنسبة للآلية تتبع هنا ذات الآلية التي سبق ذكرها بصدد دستورية القوانين قبل صدورها إذ يُحال الاعتراض إلى المحكمة من قبل رئيس المجلس بعد أن ينتثبت من صحة توافيق الأعضاء ويعلم رئيس الجمهورية بذلك. حيث ينبغي أن يُعيّن رئيس المحكمة أحد أعضائها مقررًا لدراسة المسائل القانونية المثارة في الاعتراض وإعداد تقرير بقبوله أو رفضه من حيث الشكل أو الموضوع، علماً أنه ينبغي على المحكمة أن تُصدر قرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله في ديوانها وإذا أعطت الجهة المُعترضة لاعتراضها صفة الاستعجال وجب على المحكمة البت في الاعتراض خلال سبعة أيام، على أن تُصدر المحكمة قرارها في غرفة المذاكرة ويبلغ رئيس المحكمة صورة عنه فور صدوره إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب.<sup>277</sup>

كذلك أجاز قانون المحكمة الرجوع عن الاعتراض في موضوعات دستورية المراسيم التشريعية من قبل مقدميها، قبل صدور قرار المحكمة في شأنها وفي هذه الحال تقرر المحكمة حفظ الاعتراض.<sup>278</sup>

علماً أنه ووفق أحكام الدستور إذا قررت المحكمة الدستورية العليا مخالفة المرسوم التشريعي للدستور يعتبر لاغياً ما كان مخالفاً منهما لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر.<sup>279</sup>

الملاحظة هنا أنه تكرر في هذا الدستور، كما هي حال دستور 1962، استمرار تغييب إمكانية التجاء الأفراد إلى المحكمة الدستورية خلافاً لما سبق إقراره في دستوري 1950 و 1953 وفق ما سبق عرضه.

272	المواد من 27 إلى 30 من قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
273	المادة 31، قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
274	دستور 1973، المادة 145، الفقرة 3.
275	دستور 1973، المادة 145، الفقرة 2.
276	دستور 1973، المادة 145، الفقرة 2.
277	المواد من 27 إلى 30 من قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.
278	المادة 31، المرجع السابق.
279	دستور 1973، المادة 145، الفقرة 3.

## ب- الاختصاص الجزائي

قصر هذا الدستور الاختصاص الجزائي للمحكمة على إمكانية محاكمة رئيس الجمهورية وحده، دون الوزراء، على النحو الآتي:

تتولى المحكمة الدستورية العليا مهمة محاكمة رئيس الجمهورية،<sup>280</sup> علماً أنه وفقاً لأحكام هذا الدستور لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حال الخيانة العظمى ويكون طلب اتهامه بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل وقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية.<sup>281</sup>

استناداً إلى قانون المحكمة فإن اختصاصها هنا يشمل محاكمة رئيس الجمهورية والشركاء والمتدخلين والمحرضين والمخبئين بالجرائم الأصلي والجرائم المتلازمة معه، على أن يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه وبحيث يُرسل رئيس المجلس القرار مع مذكرات المجلس وجميع الوثائق المتعلقة بالقضية إلى رئيس المحكمة ليقوم النائب العام في الجمهورية، في هذه الحال، بوظيفة النيابة العامة لدى المحكمة، في حين تنتخب المحكمة أحد أعضائها للقيام بوظيفة قاضي التحقيق الذي يتعين عليه بعد أن يتم إجراءات التحقيق وأخذ مطالعة النيابة العامة أن يُصدر قراراً معللاً بإحالة المدعى عليه مع ملف القضية إلى المحكمة التي يُفترض أن تكون جلساتها علنية إلا إذا قررت المحكمة جعلها سرية بهدف المحافظة على النظام العام أو في الأحوال الأخرى التي يُقررها القانون، لتصدر المحكمة في نهاية هذه العملية حكمها بالإجماع أو بالأكثرية وهو حكم مبرم لا يقبل من طرق الطعن سوى الاعتراض وإعادة المحاكمة.<sup>282</sup>

**تجاهل دستوراً 1962  
و 1973 إمكانية التجاء  
الأفراد إلى المحكمة  
الدستورية العليا، ولو  
بصورة غير مباشرة كما  
كان منصوصاً عليه في  
دستوري 1950 و 1953.**

## ج- الطعون الانتخابية

تتولى المحكمة الدستورية العليا التحقيق في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب،<sup>283</sup> علماً أن دورها يقتصر على مجرد التحقيق وإحالة نتائجه إلى المجلس مجدداً والذي يتولى مهمة الفصل في حال الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء التحقيقات التي تجريها المحكمة الدستورية العليا وبحيث لا تبطل عضوية العضو إلا إذا قرر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه.<sup>284</sup>

وفي حين أنه لا توجد إشارة واضحة في الدستور حول الآلية الواجب اتباعها في هذه الحال فإن قانون المحكمة يتولى هذه المهمة وبموجبه فإن الحق في الطعن أمام المحكمة الدستورية هو حق ممنوح للمرشحين في كل دائرة انتخابية، من لم يفوزوا في عضوية مجلس الشعب، بشرط أن يقتصر الطعن، على صحة انتخاب الأعضاء الفائزين في تلك الدائرة أمام المحكمة الدستورية العليا،<sup>285</sup> بمعنى أنه يقتصر هذا الحق على المرشح الخاسر في الانتخابات وبشرط أن يقتصر طعنه على صحة انتخاب الأعضاء الفائزين في ذات الدائرة التي ترشح فيها فحسب.

وقد بيّن قانون المحكمة الآلية الواجب اتباعها في هذه الحال حيث ينبغي تقديم الطعن في صحة الانتخاب إلى رئيس المحكمة خلال خمسة عشر يوماً بدءاً من اليوم الذي يلي نشر المرسوم المتضمن تسمية أعضاء مجلس الشعب وذلك تحت طائلة الرد، على أن يتم إرسال صورة عن ذلك الطعن إلى المطعون في صحة انتخابه، والذي يتعين عليه أن يُجيب على الطعن خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ، علماً أنه للمحكمة أن تُثيب عضواً أو أكثر من أعضائها لإجراء التحقيق في موضوع الطعن كما أن للأعضاء المُنايبن بالتحقيق إنابة مرجع قضائي آخر بإجرائه، وينبغي أن يتخذ القائم بالتحقيق جميع التدابير التي يراها لازمة لإنجاز مهمته بما في ذلك المعاينة وسماع الشهود وفقاً للقوانين النافذة، وبعد انتهاء التحقيقات يُودع العضو المُناوب الملف بكامله مع مذكرة مفصلة في شأنه إلى المحكمة التي تضع تقريرها خلال ثلاثة أشهر على الأكثر، بدءاً من تاريخ قيد الطعن على أن يفصل مجلس الشعب بصحة

280 دستور 1973، المادة 91.

281 المرجع السابق.

282 المواد من 33 إلى 41 من قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

283 دستور 1973، المادة 144.

284 دستور 1973، المادة 62.

285 المادة 17، قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

عضوية العضو المطعون في صحة انتخابه في ضوء التحقيقات التي أجرتها المحكمة الدستورية العليا خلال شهر واحد من تاريخ تباعده بتقرير المحكمة وذلك بأكثرية أعضائه.<sup>286</sup>

وبالتالي فإن النتيجة التي ينتهي إليها تحقيق المحكمة ليس لها أي إلزام بالنسبة للمجلس الذي له أن يأخذ برأي المحكمة الدستورية العليا الذي انتهت إليه في تقريرها أو يرفضه دون أن يلزمه الدستور بتسبيب قراره عند مخالفة رأي المحكمة وهو ما كان محلاً للنقد لأن تحويل السلطة التشريعية سلطة الفصل في صحة العضوية البرلمانية يفتقد إلى الحياد لأن أعضاء السلطة التشريعية هم أنفسهم يفصلون في الخصومة المتعلقة في صحة عضويتهم فباتوا بذلك خصماً وحكماً في ذات الوقت، وبالتالي فإن قرارهم سيأتي متأثراً بالاعتبارات السياسية والأهواء الحزبية فضلاً عن اعتبارات الصداقة أو العداوة بين الأعضاء المتنافسين، علماً أن الفصل في طعون الانتخابات هو مسألة قانونية تحتاج لأهل الخبرة والاختصاص القانوني والدستوري معاً مما يجعل المحكمة الدستورية صاحبة الاختصاص الطبيعي للفصل في تلك الطعون وهو ما تجاهله هذا الدستور.<sup>287</sup>

#### د- الاختصاص الاستشاري

نصّ دستور 1973 لأول مرة على هذه الاختصاص حيث يكون للمحكمة الدستورية إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم،<sup>288</sup> ويكون ذلك بناء على طلب رئيس الجمهورية.<sup>289</sup>

وقد بيّن قانون المحكمة أنها تتولى مهمة «إبداء الرأي» في مدى دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناءً على طلب رئيس الجمهورية، حيث يتعيّن أن يقوم رئيس المحكمة بإبلاغ رئيس الجمهورية بصورة عن رأي المحكمة بعد حفظه في سجل خاص.<sup>290</sup> علماً أنه، ووفقاً لقانون المحكمة، يتعيّن على المحكمة أن تصدر رأيها خلال عشرة أيام من تاريخ ورود الطلب إليها.

286 المواد من 18 إلى 24 من قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.  
287 يُنظر في هذا بصورة تفصيلية: د. حسن البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري: دراسة تحليلية مقارنة، الجمهورية العربية السورية، وزارة العدل، مجلة القانون، العدد الأول، الجزء الثاني، 2012، ص 197، وما بعدها.  
288 دستور 1973، المادة 147.  
289 دستور 1973، المادة 147.  
290 المادة 32، قانون رقم 19 تاريخ 2/7/1973 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

## 2.2 الدستور الحالي

تم تبني الدستور الحالي للبلاد سنة 2012 وفيما بدا أنه استجابة للمطالبات الشعبية التي بدأت في العام 2011 وطالبت، فيما طالبت به، بإرساء دولة القانون وتعزيز المحاسبة وإرساء قيم المواطنة وكفالة العدالة والمساواة لجميع المواطنين والمواطنات. وهي كلها مطالبات يُفترض أن تدخل، بشكل مباشر أو غير مباشر، في صميم عمل واختصاص المحكمة الدستورية.

نستعرض في الصفحات اللاحقة مدى تلبية اختصاصات المحكمة الدستورية، في دستور 2012 وقانوني المحكمة لأعوام 2012 و2014، لتلك المطالبات، ومدى قدرتها بالفعل، على ضوء الصلاحيات الممنوحة لها، على تحقيق الآمال المُعلقة عليها وتأدية المهام المطلوبة منها.

### 2.2.1 الرقابة الدستورية

تتعدد صور الرقابة الدستورية التي تتمتع بها المحكمة الدستورية الحالية، حيث تم تبني بعض اختصاصات المحكمة الدستورية/ العليا المنصوص عليها في الدساتير السابقة، كما تم إضافة اختصاصات جديدة لم ترد فيما سبق وفق ما سيوضح من استعراض الصفحات اللاحقة:

#### أ- الرقابة على دستورية القوانين المُحالَة إليها

استناداً لنص الدستور تختص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين.<sup>291</sup> ويتحقق هذا الاختصاص إذا اعترض رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره.<sup>292</sup>

أوضح قانون المحكمة الصادر سنة 2012 الآلية الواجب اتباعها في هذه الحال فيبين أن المحكمة تتولى الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها إذا اعترض عليها رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب حيث يتعين على المحكمة البت فيه خلال خمسة عشر يوماً وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال من تاريخ تسجيل الاعتراض في ديوان المحكمة على أن يُوقف إصدار القانون إلى حين البت في الطعن.<sup>293</sup>

علماً أن هذا الاعتراض إذا كان مُقدماً من خمس أعضاء مجلس الشعب فإنه يُحال إلى المحكمة من قبل رئيس المجلس بعد التثبت من صحة التوقيع ويعلم رئيس الجمهورية بذلك على أن تُصدر المحكمة قرارها في غرفة المذاكرة على أن يبلغ رئيس المحكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب صورة عنه فور صدوره.<sup>294</sup>

أيضاً أوضح القانون أنه إذا قررت المحكمة مخالفة القانون المُعترض عليه للدستور عدّ لاغياً ما كان مخالفاً لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يرتب أي أثر،<sup>295</sup> مع مراعاة أنه إذا وجدت المحكمة أن القانون المطعون به غير دستوري يتوجب عليها البت بدستوريته حتى وإن تم التراجع عن الاعتراض.<sup>296</sup>

291 دستور 2012، المادة 146.

292 دستور 2012، المادة 147، الفقرة 1/أ.

293 المادة 18، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

294 المادة 19، المرجع السابق.

295 المادة 18 فقرة ج، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

296 المادة 19 فقرة د، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.



أكد قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 ذات القواعد فمنح رئيس الجمهورية وخمس أعضاء مجلس الشعب الحق في الاعتراض الذي يترتب عليه أن يُوقف إصدار هذا القانون فور تسجيل الاعتراض في سجل خاص لدى ديوان المحكمة، كما حافظ أيضاً على المهل الزمنية السابقة فالزم المحكمة بأن تبت في الاعتراض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيله، وإذا كان للقانون صفة الاستعجال وجب على المحكمة البت بالاعتراض خلال سبعة أيام من تاريخ تسجيله لديها، على أن تبلغ المحكمة قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره.<sup>297</sup>

أيضاً أكد القانون الحالي للمحكمة أنه إذا قررت المحكمة مخالفة القانون للدستور عدّ لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يترتب أي أثر، على أن يتم تبليغ هذه الأحكام لجميع السلطات العامة في الدولة كما يُنشر في الجريدة الرسمية.<sup>298</sup>

بيّن النظام الداخلي لمجلس الشعب الآلية الواجب اتباعها بعد صدور قرار المحكمة، فإذا قررت المحكمة الدستورية العليا رفض الاعتراض؛ استُكملت إجراءات إصدار القانون. أمّا إذا قررت المحكمة قبول الاعتراض؛ فيُدرج القانون في جدول أعمال أول جلسة تالية لورود قرار المحكمة إلى المجلس، والذي يتعيّن عليه أن يتخذ قراراً بإحالة إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، لبحثه وتقديم تقرير حوله خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ الإحالة؛ لتتم بعدها مداولة عامة في التقرير ومن ثم يتم التصويت على المواد التي تم تعديلها لتتوافق مع قرار المحكمة الدستورية العليا.<sup>299</sup>

الملاحظ هنا أن القانون الحالي للمحكمة رتب أثراً فورياً على الاعتراض وهو وقف إصداره فور تسجيل الاعتراض ولحين البت به بيد أنه لم يحدد مصير هذا الاعتراض إذا تم التراجع عنه لاحقاً من قبل الجهة التي اعترضت عليه وقبل إصدار المحكمة حكمها في هذا الاعتراض وذلك خلافاً للقانون السابق للمحكمة لسنة 2012 والذي سبق أن بيّن أنه إذا وجدت المحكمة أن القانون المطعون به غير دستوري يتوجب عليها البت بدستوريته حتى وإن تم التراجع عن الاعتراض.

بالنسبة لتكليف هذه الرقابة وفيما إذا كانت رقابة سياسية أم قضائية، فقد ذهب رأي إلى أن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية في هذه الحال إنما هي رقابة قضائية سابقة على إصدار القانون، باعتبار أن رقابة المحكمة هنا إنما تتم بعد أن يقوم مجلس الشعب بإقرار القانون وقبل أن يقوم رئيس الجمهورية بإصداره.<sup>300</sup>

فيما ذهب رأي آخر عبّرت عنه الدكتورة جميلة شربجي، القاضية الحالية في المحكمة الدستورية وعضو لجنة صياغة دستور 2012، إلى أن رقابة المحكمة في هذه الحال إنما هي رقابة قضائية-سياسية، فهي قضائية بالنسبة إلى تشكيل الجهة التي تتولاها بالنظر إلى المؤهلات والشروط الواجب توافرها في أعضاء المحكمة، وسياسية بالنسبة إلى الجهة التي تملك تحريكها باعتبار أن الدستور الحالي لسنة 2012، وكذلك دستور 1973، قد منح الحق في الاعتراض على دستورية القوانين لكل من رئيس الجمهورية أو نسبة من أعضاء مجلس الشعب؛ ومعنى ذلك أن المشرع الدستوري السوري قد قرر الرقابة لصالح السلطات العامة وحدها دون الأفراد، لينتهي هذا الرأي إلى التأكيد على أنه «ولذلك فإننا لا نؤيد ما ذهب إليه بعض الفقهاء، من تكليفه لرقابة المحكمة الدستورية العليا السورية بأنها رقابة قضائية، ذلك أن العبرة لجوهر الرقابة لا لشكلها».<sup>301</sup> و«جوهر الرقابة القضائية أن يكون للأفراد الحق في ممارستها، أما إذا حرّموا من هذا الحق فهي ولا شك رقابة سياسية لا أكثر».<sup>302</sup> وهو الرأي الذي تم تعزيزه أيضاً بالإشارة إلى أن المشرع الدستوري السوري قد جعل تحريك هذه الرقابة بمرحلة سابقة على صدور القانون من قبل رئيس الجمهورية، بمعنى أن القانون إذا تجاوز تلك المرحلة وصدر فقّدت الجهات التي حددها الدستور حقها في الاعتراض على الرغم من اعتقادها بشبهة مخالفة القانون للدستور، وذلك إذا عجزت عن توفير النسبة التي اشترطها الدستور لتحريك هذه الرقابة، علماً أن هذه النسبة كان قد حددها دستور 1973 بنسبة الربع في حين خفضها دستور 2012 إلى نسبة الخمس، «وهو ما يحسب لصالح المشرع الدستوري في دستور 2012 لأنه وبقيامه بهذا التخفيض قد أتاح للأقلية المعارضة التي يبلغ عددها (50) عضواً من أصل (250) عضواً

297 المادة 12، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

298 المادة 15، المرجع السابق.

299 المادة 168، من النظام الداخلي لمجلس الشعب، والصادر بتاريخ 20 تموز/يوليو 2017.

300 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 152.

301 د. جميلة شربجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973

و2012، مرجع سابق، ص 128.

302 المرجع السابق، ص 129.

أن تعترض على القانون الذي تم إقراره من قبل أغلبية أعضاء مجلس الشعب فيما لو شكت بمخالفته للدستور».<sup>303</sup>

## ب - الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي

يُقصد بالمرسوم التشريعي: التشريع الذي يسنّه رئيس الجمهورية في بعض الأحوال التي يتولى فيها سلطة التشريع، والذي يُصدره ليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية بل باعتباره يُمارس أيضاً، في بعض الأحوال الاستثنائية التي نصّ عليها الدستور، مهام السلطة التشريعية. وبهذا المعنى لا يختلف المرسوم التشريعي عن التشريع في شيء، إلا من حيث الجهة التي أصدرته، وبالتالي فإنه يُعدّ في منزلة التشريع الصادر عن مجلس الشعب ومرتبته فينظم بذلك الأمور التي لا يجوز تنظيمها أصلاً إلا بتشريع، كما يُمكن به تعديل التشريع وإلغاؤه.<sup>304</sup>

نصّ الدستور الحالي، في المادة 113، على الحالات التي يملك فيها رئيس الجمهورية سلطة إصدار المراسيم التشريعية، كما أكد أيضاً على أن تختص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية المراسيم التشريعية.<sup>305</sup>

بالنسبة لآلية تفعيل هذا الاختصاص والجهات التي تملك الطلب من المحكمة الدستورية العليا ممارسة هذا الاختصاص فقد نصّ الدستور على أن «يتحقق هذا الاختصاص إذا اعترض خمس أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي تاريخ عرضه على المجلس».<sup>306</sup>

وبالتالي فقد حصر الدستور حق اللجوء للمحكمة في هذه الحال فقط بنسبة معينة من أعضاء مجلس الشعب، ربع أعضاء المجلس في دستور 1973 وخمس الأعضاء في دستور 2012، ودون أن يكون لرئيس الجمهورية هذا الحق، «تطبيقاً للمنطق الذي يقضي بانعدام مصلحة رئيس الجمهورية في الطعن بدستورية هذه المراسيم وإلا فلماذا قام بإصدارها، ومن باب أولى فإن الأفراد لا يتمتعون بهذا الحق؛ وذلك بسبب انعدام النص الدستوري الصريح الذي يمنحهم مثل هذا الحق».<sup>307</sup>

**”مارست المحكمة الدستورية الرقابة على دستورية القوانين المحالة إليها، حيث اعترض رئيس الجمهورية على قانون مجلس الدولة. فبتاريخ 28/10/2019 ورد إلى المحكمة كتاب رئيس الجمهورية المتضمن الاعتراض على عدة مواد في قانون مجلس الدولة الذي أقرّه مجلس الشعب بتاريخ 19/9/2019. وقد حكمت المحكمة الدستورية بتاريخ 7/11/2019 بقبول الاعتراض شكلاً لتوافر عناصره الشكلية، وقبوله موضوعاً، والحكم بإعلان عدم دستورية الفقرة 3 من المادة 5، والفقرة 1 من المادة 12، والفقرة 2 من المادة 27، من قانون مجلس الدولة المُعترض عليه. وبذلك أصبحت تلك النصوص لاغية لمخالفتها أحكام الدستور.”**

**– المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم (2) لعام 2019. قرار رقم (2)**

بيّن قانون المحكمة لسنة 2012 أن هذا الاعتراض ينبغي أن يُقدّم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض المرسوم التشريعي

303 المرجع السابق، ص128.

304 د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة الثامنة، 2008. ص123.

305 دستور 2012، المادة 146.

306 دستور 2012، المادة 147، الفقرة 1/ب.

307 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق. ص129.

على مجلس الشعب على أن تُصدر المحكمة قرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، وإذا قررت مخالفته للدستور عُذَّ لاغياً ما كان مخالفاً لنصوص الدستور بمفعول رجعي وبحيث لا يُرتب أي أثر، مع تأكيدها أيضاً أنه إذا وجدت المحكمة أن هذا المرسوم التشريعي غير دستوري يتوجب عليها البت بدستوريته حتى وإن تم التراجع عن الاعتراض.<sup>308</sup>

### الحالات التي يملك فيها رئيس الجمهورية إصدار مراسيم تشريعية:

” يتولّى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب، أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك، أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلًا، على أن تُعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له. وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا تقلّ عن أكثرية أعضائه المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس أو يُعدلها عُذَّت مُقرّة حكماً. ”

– المادة 113، دستور 2012

تبنى قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 ذات الأحكام السابقة لجهة الآلية والمواعيد مُبيناً أن المحكمة تُبلغ قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره، كما يتم تبليغ هذه الأحكام لجميع السلطات العامة في الدولة وينشر في الجريدة الرسمية مع التأكيد على أنه إذا قررت المحكمة مخالفة المرسوم التشريعي للدستور عد لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي دون ترتيب أي أثر،<sup>309</sup> لكن مع تجاهل أثر التراجع عن الاعتراض قبل أن تبت المحكمة بدستورية ذلك المرسوم التشريعي.

علماً أن النظام الداخلي لمجلس الشعب أوضح الآلية الواجب اتباعها بعد صدور قرار المحكمة فإذا قررت المحكمة الدستورية العليا رفض الاعتراض عُذَّ الموضوع مُنتهياً، أما إذا قررت المحكمة قبول الاعتراض فيُدرج المرسوم في جدول أعمال أول جلسة تالية لورود قرار المحكمة إلى المجلس والذي يتعين عليه أن يتخذ قراراً بإحالته إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لبحثه وتقديم تقرير حوله خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ الإحالة ليتم بعدها مداولة عامة في التقرير ومن ثم يتم التصويت على المواد التي تم تعديلها لتتوافق مع قرار المحكمة الدستورية العليا.<sup>310</sup>

### ج- النظر في الدفع بعدم دستورية قانون

لا شك في أن وصول الأفراد إلى القضاء الدستوري، أي السماح بعرض انتهاكات حقوق الأفراد التي يكفلها الدستور أمام المحكمة الدستورية أو الهيئات المشابهة، يُعد من أبرز الضمانات التي يُمكن أن تؤمنها المحكمة الدستورية لهؤلاء الأفراد، علماً أن آليات الوصول لتلك المحكمة قد تكون مباشرة أو غير مباشرة. حيث يُشير الوصول غير المباشر إلى الآليات التي ترفع بواسطتها اعتراضات الأفراد إلى المحكمة الدستورية للنظر فيها، عبر هيئة وسيطة. فيما يُشير الوصول المباشر إلى الوسائل القانونية المتنوعة التي يمكن من خلالها للأفراد أن يرفعوا شكوى بصفة شخصية إلى المحكمة الدستورية، أي من دون تدخل طرف ثالث.<sup>311</sup>

وقد تبني الدستور الحالي لسنة 2012 آلية الوصول غير المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية حيث نصّ على أن «تختص

308 المادتان 18 و19، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

309 المادتان 13 و14، القانون 7 لعام 2014، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

310 المادة 170 من النظام الداخلي لمجلس الشعب، والصادر بتاريخ 20 تموز/يوليو 2017.

311 دراسة حول إمكانية وصول الأفراد إلى العدالة الدستورية، اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، لجنة فينيسيا، ستراسبورغ، في 17 كانون الثاني/يناير 2011، ص 7.

المحكمة الدستورية بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه»<sup>312</sup> كما أوضح، بالنسبة للآلية المُتبعة، أن هذا الاختصاص يتحقق إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، أوقفت النظر في الدعوى وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا والتي يتعين عليها البت في هذا الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها.<sup>313</sup>

بمعنى أنه يُشترط لإمكانية دفع الأفراد بعدم دستورية قانون أن تكون هناك دعوى منظورة بالفعل أمام القضاء ثم يصدر بها حكم فيقوم أحد الأطراف في الدعوى بالطعن في الحكم أي الاعتراض عليه، وفق قانون أصول المحاكمات، ويتم ذلك أمام المحكمة الأعلى من المحكمة التي أصدرت ذلك الحكم، وهو ما يطلق عليها محكمة الدرجة الثانية، التي يقوم أمامها من قام بالاعتراض على الحكم بالطعن بعدم دستورية القانون الذي طبقته محكمة الدرجة الأولى، أي أنه يزعم أن القانون الذي تم تطبيقه مخالف لأحكام الدستور ويتعارض معه، وفي هذه الحال يحق لمحكمة الدرجة الثانية التي تنتظر بالطعن، إذا اقتنعت أن تلك المزاعم والدفع حول عدم دستورية القانون جدية وصحيحة؛ أن تقرر إحالة الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا لتحسم مدى دستورية ذلك القانون المطعون به والذي تم الاعتراض عليه وذلك خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيله لديها.

ويترتب على هذه الآلية التي تبناها المشرع الدستوري السوري ما يأتي:

- حرمان الأفراد من اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا، حيث لا بد أن يتم ذلك حصراً عن طريق محكمة الدرجة الثانية وفق ما سبق عرضه.

- حرمان المحكمة الدستورية ذاتها من أن تنتظر بمثل هذه الدعاوى من تلقاء نفسها؛ إذ لا بد من وجود دعوى وطعن وفق الآلية السابقة، وبالتالي حتى لو قدرت المحكمة الدستورية عدم دستورية قانون ما، فإنه ليس لها من تلقاء نفسها أن تتصدى له وتقرر عدم دستوريته.

- حرمان أي مواطن عادي أو أي شخص اعتباري (كالجمعيات والنقابات..)، ليس طرفاً في الدعوى الأساسية التي نظرت بها محكمة الدرجة الأولى، من اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا، لأن الدستور وقانون المحكمة لا يمنحان هذا الحق إلا لمن هو «خصم» أي طرف في الدعوى، ولهذا لن تستطيع المنظمات النسوية، على سبيل المثال، أن تطعن بعدم دستورية قانون الجنسية السورية لما يتضمنه من أحكام تمييزية ضد المرأة طالما أنها ليست خصماً وطرفاً في دعوى قائمة بالفعل ومنظورة أمام القضاء.

اكفى قانون المحكمة لسنة 2012 بالإشارة إلى أنه يتعين على المحكمة الدستورية في هذه الحال البت في هذه الدفع في غرفة المذاكرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ القيد لدى ديوان المحكمة وإذا قررت عدم دستورية النص المطعون بدستوريته عُذ لاغياً من تاريخ صدور القرار.<sup>314</sup>

في حين جاء القانون الحالي للمحكمة لسنة 2014 أكثر تفصيلاً متبنياً بداية ذات الأحكام السابقة لجهة وجوب البت في هذه الدفع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها في سجل خاص على أن يترتب على الحكم بعدم دستورية النص المطعون باعتباره لاغياً من تاريخ صدور قرارها.<sup>315</sup> ليضيف هذا القانون المعايير الواجب تحقيقها في الدفع المُحال للمحكمة مشروطاً أن يكون هذا الدفع جدياً ولازماً للفصل في النزاع،<sup>316</sup> على أن يتضمن قرار الإحالة النص القانوني المطعون بعدم دستوريته، والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة.<sup>317</sup>

على صعيد الممارسة العملية أكدت المحكمة الدستورية العليا على وجوب أن يكون الدفع المُحال للمحكمة جدياً ولازماً للفصل بالنزاع، وفقاً لنص المادة 39 من قانون المحكمة، وأيضاً وجوب أن يتضمن قرار الإحالة النص القانوني المطعون بعدم دستوريته، والنص القانوني المُدعى بمخالفته، وأوجه المخالفة وفقاً لنص المادة 40 من قانونها الحالي. واعتبرت أن عدم ذكر ذلك يُظهر عدم جدية الدفع. حيث أكدت المحكمة في أحد أحكامها أنه «من الثابت مما سبق عدم جدية الدفع، موضوع هذه القضية، وذلك بسبب خلو

312 دستور 2012، المادة 147، الفقرة 2.

313 دستور 2012، المادة 147، الفقرة 2/أ. ب.

314 المادة 18 فقرة هـ، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012، المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

315 المادة 38، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

316 المادة 39، المرجع السابق.

317 المادة 40، المرجع السابق.

قرار الإحالة من الإشارة إلى النص القانوني المطعون بعدم دستوريته، والنص الدستوري المدعى بمخالفته. بحيث اكتفت الجهة التي قدّمت الدفع بتأسيس دفعها أن القرار 1915 لعام 2008 الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء مخالف لأحكام الدستور دون أية إشارة لرقم المادة سواء تلك المتعلقة بالنص القانوني المطعون بعدم دستوريته، أم بالنص الدستوري المدعى بمخالفته وماهية تلك المخالفة».<sup>318</sup> ورُتبت على ذلك جزء رد الدفع حيث ذكرت في حكمها بذات القضية أنه «كان على المحكمة، التي تنظر في الدعوى،... أن توافق قرارها بذكر المادة أو المواد القانونية من النص القانوني المشكو من عدم دستوريته للثبوت من جدية الدفع الفرعي بعدم الدستورية. وفي هذا السياق ترى المحكمة الدستورية العليا أنه لا يمكن أن يكون النص المطعون بعدم دستوريته مخالف لأحكام الدستور برّمته. لذلك... قررت المحكمة الدستورية العليا رد الدفع موضوع الطعن».<sup>319</sup>

واستناداً إلى ما سبق يكون المُشرّع الدستوري السوري قد أتاح للأفراد إمكانية الطعن بدستورية القوانين التي يشكون بعدم دستوريته ولكن ليس بأسلوب الدعوى الأصلية وإنما عن طريق الدفع حصراً، بمعنى أنه لا يجوز للأفراد اللجوء مباشرة للمحكمة الدستورية التي لا تملك أيضاً تحريك هذه الرقابة من تلقاء ذاتها، بل ينبغي تقديم دفع من قبل أحد الخصوم، أمام المحكمة التي تنظر بالدعوى سواء أكانت هذه المحكمة مدنية أم جزائية أم إدارية، مع اشتراط أن تكون هذه المحكمة محكمة درجة ثانية أي ينبغي تقديم هكذا دفع في معرض الطعن مما يترتب عليه عدم صحة الدفع فيما لو قدم أمام محاكم الدرجة الأولى.<sup>320</sup>

علماً أن المحكمة الدستورية العليا قد أكدت في حكم حديث لها، سنة 2020، أن هذه الشروط الإجرائية تتعلق بالنظام العام ورُتبت جزء رد الدفع شكلاً لعدم التقيد بها فنصّت على أن «المُشرّع الدستوري رسم طريقاً للدفع بعدم الدستورية أتاح فيه للخصوم مباشرته وربط بينه وبين الطعن بالأحكام، فلذلك على أن هذين الأمرين من مقومات الدعوى الدستورية الفرعية، فلا تُحال إلى المحكمة الدستورية العليا إلا في معرض الطعن بعد إبداء دفع بعدم الدستورية تُقدّر المحكمة النازرة في الطعن جديته، ولا تُقبل إلا إذا كان هناك حكم صادر وفي معرض الطعن بهذا الحكم تم الدفع بعدم الدستورية، وكانت هذه الأوضاع الإجرائية تتعلق بالنظام العام باعتبارها شكلاً جوهرياً في التقاضي هدف فيه المُشرّع الدستوري إلى تحقيق مصلحة عامة حتى ينتظم التداعي في المسائل الدستورية بالإجراءات التي رسمها وفي معرض الطعن بالأحكام وإلا كان الدفع بعدم الدستورية غير مقبول شكلاً».<sup>321</sup>

رغم أهمية إتاحة الوصول للمحكمة الدستورية أمام الأفراد؛ فإن ثمة ملاحظات عديدة حول الآلية التي تبناها المشرع الدستوري السوري بهذا الصدد:

## قيود وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية بموجب دستور 2012:

**ينبغي أن يتم ذلك في معرض «الدفع بعدم دستورية قانون»، أي في معرض دعوى قائمة وليست دعوى ابتدائية، وأن يكون ذلك أمام محاكم الدرجة الثانية لا الأولى، وأن يكون الطاعن خصماً، فضلاً عن منح محكمة الدرجة الثانية سلطة تقديرية لتحديد ما إذا كان الدفع جدياً ولازماً للبت في الطعن، مع إمكانية أن تقرّر تلك المحكمة تجاهل الطعن بعدم دستورية النص القانوني، وتحول بذلك دون إمكانية عرضه أمام المحكمة الدستورية.**

أولها- أنه قيّد هذه الإمكانية بشروط عدّة منها أن يكون في معرض دعوى قائمة وليست دعوى ابتدائية خاصة بهذا الشأن، وأن يكون ذلك في معرض الطعن بالأحكام أي أمام محاكم الدرجة الثانية لا الأولى أي محكمة الاستئناف أو محكمة النقض أو

318 المحكمة الدستورية العليا، قرار رقم 1، تاريخ 22/5/2016. منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 23، 8 حزيران/يونيو 2016. ص 385-386.

319 المرجع السابق.

320 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص 132.

321 المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم 3، لعام 2020. قرار رقم 3، ص 4-5، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 9، 4 آذار/مارس 2020. ص 189.



المحكمة الإدارية العليا، وأن يكون الطاعن خصماً بمعنى أن له صفة شخصية ومصلحة مباشرة في الدعوى والنص المطعون بعدم دستوريته مما يحول دون إمكانية طعن المواطن العادي أو الشخص المعنوي من جمعيات ونقابات ومنظمات مجتمع مدني، بصورة استباقية، بنص قانوني يقدرون أنه مخالف لأحكام الدستور.

ثانيهما- أنه منح محكمة الدرجة الثانية التي تنتظر بالدعوى سلطة تقديرية لتحديد ما إذا كان الدفع جدياً ولازماً للبت في الطعن، بمعنى أن محكمة الدرجة الثانية يُمكن أن تقرر تجاهل الطعن بعدم دستورية النص القانوني وتحول بذلك دون إمكانية عرضه أمام المحكمة الدستورية العليا فتغلق بذلك البوابة الوحيدة التي يُمكن أن يعبرها الأفراد، بطريقة غير مباشرة، للوصول إلى المحكمة الدستورية. وترتب على هذا أن الدفع بعدم دستورية القوانين غير متعلق بالنظام العام فإذا دفع به أحد الخصوم فإن تقدير جديته متروك لمطلق تقدير المحكمة النازرة بالطعن، وهو ما سيؤدي إلى تباين الاجتهاد القضائي، فما تراه محكمة أنه دفع جدي قد لا تراه محكمة أخرى حتى لو تعلق ذلك بالنص القانوني ذاته.<sup>322</sup>

أُتيح للمحكمة الدستورية أن تُمارس هذا الاختصاص بالفعل في أكثر من دعوى رُفعت لها وقد ردتّها أغليبتها شكلاً، وفي دعوى واحدة قبلتها شكلاً ثم ردتّها موضوعاً على النحو الآتي:

بتاريخ 22/5/2016 أصدرت قراراً مُبرماً في الدفع المتعلق بالقرار 1915 لعام 2008 الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء برد الدفع موضوع الدعوى لمخالفته الشروط الشكلية الواجب تحققها.<sup>323</sup>

بتاريخ 2/7/2019 أصدرت قراراً مُبرماً في الدفع المتعلق بعدم دستورية المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2018 بعدم قبول إحالة الدفع شكلاً «لعدم إصداره وفق الأصول الواجب اتباعها قانوناً في إصدار الأحكام من جهة، وعدم اتباع القواعد القانونية المُحددة وفق أحكام الدستور والقانون من جهة أخرى».<sup>324</sup>

بتاريخ 30/1/2020 أصدرت قراراً مُبرماً في الدفع المتعلق بعدم دستورية الفقرة 1/ من المادة 13/ من المرسوم التشريعي رقم 31/ لعام 2005 الناظم لعمل المصرف العقاري حيث قررت «قبول الدفع شكلاً لتوافر عناصره الشكلية، ورد الدفع بعدم الدستورية موضوعاً».<sup>325</sup>

بتاريخ 26/2/2020 أصدرت قراراً مُبرماً في الدفع المتعلق بعدم دستورية المادة 105/ والفقرة ب/ من المادة 281/ من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 1/ لعام 2016 حيث قررت «عدم قبول إحالة الدفع بعدم الدستورية شكلاً لعدم مراعاته الأحكام الناظمة للدفع بعدم دستورية نص تشريعي المُحددة بالدستور».<sup>326</sup>

## د- الرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة<sup>327</sup>

تختص المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية اللوائح والأنظمة.<sup>328</sup> علماً أن الدستور لا يتضمن آلية واضحة حول كيفية ممارسة هذا الاختصاص. ليتولى القانون الخاص بالمحكمة لسنة 2014 توضيح الآلية الواجب اتباعها في هذه الحال مُبيناً أن صلاحية الاعتراض على دستورية اللوائح والأنظمة تقتصر على أعضاء مجلس الشعب وبنسبة محددة حيث يتطلب الأمر اعتراض خمس أعضاء مجلس الشعب وذلك خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية على أن يُسجل الاعتراض في سجل خاص لدى ديوان المحكمة والتي يتعين عليها أن تثبت في الاعتراض خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ

322 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 169.

323 المحكمة الدستورية العليا، قرار رقم 1/ تاريخ 22/5/2016 منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 23، 8 حزيران/يونيو 2016، ص 385-386.

324 المحكمة الدستورية العليا، أساس قرار رقم 1/ لعام 2019، ص 8، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 25، 3 حزيران/يونيو 2019، ص 1.

325 المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم (2) لعام 2020. قرار رقم (2)، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، ملحق العدد 4، 4 شباط/فبراير 2020، ص 92.

326 المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم (3) لعام 2020. قرار رقم (3)، ص 7، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 9، 4 آذار/مارس 2020، ص 189.

327 الأنظمة عبارة عن نصوص تصدر عن السلطة التنفيذية مُتضمنة القواعد التي تفصل أحكام التشريعات وتوضحها وتبين كيفية تنفيذها وتطبيقها، وهي إما أن تصدر عن رئيس الجمهورية أو الوزراء المختصين أو الإدارات العامة والمجالس البلدية. علماً أنه يُطلق على الأنظمة الصادرة عن رئيس الجمهورية اسم المراسيم التنظيمية، كما يُطلق على الأنظمة الأخرى الصادرة عن بقية السلطات اسم القرارات التنظيمية. يُنظر: د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، مرجع سابق، ص 131.

328 دستور 2012، المادة 146.

تسجيله ومن ثم تبليغ قرارها إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب خلال ثلاثة أيام على الأكثر تلي تاريخ صدوره.<sup>329</sup> كما تم التأكيد على أنه إذا قررت المحكمة مخالفة اللائحة أو النظام للدستور عد لاغياً ما كان مخالفاً منها لنصوص الدستور بمفعول رجعي ولا يترتب أي أثر، ويتم تبليغ هذه الأحكام لجميع السلطات العامة في الدولة كما يُنشر في الجريدة الرسمية.<sup>330</sup>

وبالتالي فإن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية في هذه الحال إنما هي رقابة إلغاء لأنها تُعدم النص المُعترض عليه بأثر رجعي وكأنه لم يكن، كما يترتب عليه إلغاء جميع الآثار القانونية التي تحققت قبل الإلغاء.<sup>331</sup>

## 2.2.2 الاختصاص الجزائي

تختص المحكمة الدستورية العليا بمحاكمة رئيس الجمهورية فقط في حال الخيانة العظمى.<sup>332</sup> على أن يكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناء على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل.<sup>333</sup>

بيّن قانون المحكمة لسنة 2012 أن المحكمة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بالخيانة العظمى مع الشركاء والمتدخلين والمحرضين والمخبئين،<sup>334</sup> وبحيث يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه ويرسله رئيس المجلس مع مذكرات المجلس والوثائق جميعها إلى رئيس المحكمة،<sup>335</sup> على أن تكون جلسات المحاكمة علنية إلا إذا رأت المحكمة جعلها سرية حفاظاً على النظام العام أو في الأحوال الأخرى التي يقررها المرسوم التشريعي أو وجدت المحكمة ضرورة لذلك،<sup>336</sup> ومن ثم يتعين على المحكمة أن تُصدر حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية وبحيث لا يقبل من طرق الطعن سوى الاعتراض وإعادة المحاكمة.<sup>337</sup>

في حين أن قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 منح المحكمة بهيئتها العامة صلاحية محاكمة رئيس الجمهورية في حال اتهامه بالخيانة العظمى،<sup>338</sup> والملاحظ هنا أن هذا النص تجاهل الإشارة إلى صلاحية المحكمة في محاكمة الشركاء والمتدخلين والمحرضين والمخبئين، بذات الدعوى والالتهام كما كان منصوصاً عليه في قانون المحكمة لسنة 2012 وفق ما سبق ذكره، كما بيّن قانون المحكمة الحالي أنه يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره،<sup>339</sup> علماً أن قانون المحكمة السابق لسنة 2012 كان قد نصّ على إرسال قرار الاتهام من رئيس مجلس الشعب إلى رئيس المحكمة فقط ودون الإشارة إلى إرساله إلى رئيس الجمهورية في حين جاء قانون المحكمة الحالي أكثر تفصيلاً بهذا الصدد.

أيضاً بيّن قانون المحكمة الحالي أنه ثبتت المحكمة في صحة طلب الاتهام خلال ثلاثين يوماً التالية لتاريخ تبليغها قرار الاتهام وإذا ثبتت للمحكمة إدانة الرئيس أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بعقوبة العزل من المنصب.<sup>340</sup> علماً أن صياغة هذه الفقرة تعرضت للنقد أيضاً لجهة ذكر عبارتي بالإجماع أو بالأكثرية لأن «ذكر عبارة بالأكثرية وحدها يفني الغرض، ولأن القرار الذي يُمكن اتخاذه بالإجماع يُمكن من باب أولى اتخاذه بالأكثرية».<sup>341</sup>

- |     |  |
|-----|--|
| 329 | المادة 14، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.           |
| 330 | المادة 15، المرجع السابق.  |
| 331 | د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مُقارنة، مرجع سابق. ص 162.           |
| 332 | دستور 2012، المادة 146، الفقرة 5.  |
| 333 | دستور 2012، المادة 117.  |
| 334 | المادة 20، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا. |
| 335 | المادة 22 فقرة أ، المرجع السابق.   |
| 336 | المادة 25، المرجع السابق.  |
| 337 | المادة 26، المرجع السابق.  |
| 338 | المادة 35، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.           |
| 339 | المادة 36، المرجع السابق.  |
| 340 | المادة 37، المرجع السابق.  |
| 341 | د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مُقارنة، مرجع سابق. ص 180، هامش 1.   |



والملاحظ هنا أيضاً أن قانون المحكمة الحالي قد حدد العقوبة التي تملك المحكمة فرضها في حال الإدانة وهي فقط العزل من المنصب، خلافاً للنص السابق الوارد في قانون المحكمة لسنة 2012 والذي كان ينص أن «تطبق المحكمة العقوبات المنصوص عليها في القوانين النافذة».<sup>342</sup> وهو ما كان يُفسح المجال لفرض عقوبات جزائية أخرى.

علماً أن النقد الأساسي الذي وجّه إلى هذا النص هو أنه لا وجود لجريمة «الخيانة العظمى» في قانون العقوبات السوري ذلك أنه ومن خلال العودة لقانون العقوبات السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 لعام 1949، فإننا نجد أن المشرع السوري قد تعرض لجرائم الخيانة في المواد (263 – 270)<sup>343</sup> دون أية إشارة أو ذكر لجريمة الخيانة العظمى، ودون تحديد مفهومها أو أركانها أو حتى العقوبات الواجبة التطبيق على مرتكبيها، علماً أنه وبرغم وجود عدّة جهود ومحاولات فقهية لتحديد ماهية الخيانة العظمى، فإن جميع تلك الجهود ستصطدم بأبسط قواعد القانون الجزائي وهي قاعدة «التفسير الضيق للنصوص الجزائية» التي تقضي بوجوب تقييد القاضي بالنص، فلا يتوسع في تفسيره ليخلق جرائم أو عقوبات جديدة ولا يضيف حالات أو شروطاً أو عناصر لم يتضمنها النص، فضلاً عن مخالفة ذلك أيضاً لقاعدة «حظر القياس في النصوص الجزائية» والتي توجب على القاضي الامتناع عن خلق جرائم جديدة أو عقوبات لم يرد ذكرها في النص القانوني، احتراماً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.<sup>344</sup>

### 2.2.3 الاختصاص في القضايا الانتخابية وشروط الترشيح

وسّع الدستور الحالي لسنة 2012 من اختصاص المحكمة الدستورية في القضايا الانتخابية لتتجاوز مجرد النظر في الطعون الانتخابية، كما هي الحال في الدساتير السابقة، وبحيث بات لها دور في الإشراف أيضاً على عملية الانتخابات الرئاسية بعد أن دخل هذا المفهوم الدستور السوري الحالي لسنة 2012 بدلاً من عملية الاستفتاء التي كانت مُتبعة في عدّة دساتير سابقة.

#### أ- الطعون الانتخابية

أقرّ الدستور الحالي لسنة 2012 مبدأ انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرةً فوسّع بذلك مجال الطعون الانتخابية لتشمل انتخابات الرئاسة إضافةً إلى انتخابات مجلس الشعب وفق التوضيح الآتي:

#### - الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية

استناداً لأحكام الدستور تختص المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية والبت فيها.<sup>345</sup> وبحيث تباشر المحكمة هذا الاختصاص في حال تقديم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج على أن تبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون.<sup>346</sup> بدايةً أوضح قانون المحكمة لسنة 2012 أن إمكانية الوصول للمحكمة وتقديم هكذا طعن سيكون مقتصرًا على المرشح الذي لم

342 المادة 21، فقرة ب، المرسوم التشريعي 35، لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

343 تتضمن هذه الجريمة وفقاً لقانون العقوبات السوري:

1- حمل السلاح ضد الوطن، المادة 263.

2- دس الدسائس أو الاتصال بدولة أجنبية لدفعها إلى مباشرة العدوان على سوريا أو لتوفير الوسائل اللازمة لذلك، المادة 264.

3- دس الدسائس أو الاتصال بالعدو لمعاونته على فوز قواته، المادة 265.

4- الإضرار بوسائل الدفاع الوطني قصد شله أو التسبب بذلك، المادة 266.

5- محاولة اقتطاع جزء من الأرض السورية لضمه إلى دولة أجنبية أو محاولة تملكها حقاً أو امتيازاً خاصاً بالدولة السورية، المادة 267.

6- مساعدة الجواسيس وجنود الأعداء للاستكشاف وتسهيل فرار أسرى الحرب ورعايا العدو المعتقلين، المادة 268.

344 د. جميلة شريجي، إضاءات حول دستورية قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 35، لعام 2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 31، العدد الأول، 2015، ص 155، وما بعدها.

345 دستور 2012، المادة 146، الفقرة 4.

346 دستور 2012، المادة 89، الفقرة 2.

يفز والذي يتعين عليه أن يتقدم خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان النتائج على أن تصدر المحكمة قرارها خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون مع منحها الحق بأن تستعين مباشرة بأي جهة قضائية أو غير قضائية في معرض النظر بهذا الطعن على أن يكون قرارها مُبرماً.<sup>347</sup>

في حين أوضح قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 أن تقديم الطعن من المرشح الذي لم يفز إلى المحكمة ينبغي أن يتم خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب، على أن يُقدم من محام أستاذ مع إرفاقه بالوثائق والأدلة التي تثبت جدية الادعاء، مع التأكيد على أنه للمحكمة، في معرض النظر بهذا الطعن، حق الاتصال بالجهات المعنية بالعملية الانتخابية للحصول على ما يلزم من بيانات أو أوراق أو محاضر تتعلق بالانتخابات على أن تُصدر حكمها خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون ويكون قرارها مبرماً.<sup>348</sup>

أيضاً أوضح قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 مفهوم الحكم الذي يُمكن أن تصدره المحكمة بهذا الإطار لجهة نطاقه وتأثيره على مجمل العملية الانتخابية فبيّن القانون أنه إذا ثبت للمحكمة صحة الطعن الذي من شأنه أن يؤثر في نتيجة الانتخابات النهائية قررت إبطال الاقتراع في المراكز المطعون فيها، على أن يُصار إلى إعادة الاقتراع في تلك المراكز، وبحيث تقتصر إعادة الانتخابات على الذين سبق لهم أن اقترعوا فيه.<sup>349</sup>

كانت الانتخابات الرئاسية في حزيران/يونيو 2014 هي الأولى التي تتم وفق أحكام هذا الدستور دون أن تتلقى المحكمة الدستورية أي طعن حول تلك الانتخابات.

#### - الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب

استناداً لأحكام الدستور تختص المحكمة الدستورية العليا بالنظر في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب والبيت فيها.<sup>350</sup> وبحيث تُباشر المحكمة هذا الاختصاص في حال تقديم الطعن من قبل المرشح.<sup>351</sup>

نصّ قانون المحكمة لسنة 2012 على صلاحية المحكمة في البيت في طعن من لم يفز بعضوية مجلس الشعب والمتعلق بصحة انتخاب الأعضاء الفائزين على أن يتم ذلك خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون مع مراعاة أن يتم تقديم الطعون إلى رئيس المحكمة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان النتائج وبحيث يُبلغ المطعون في صحة عضويته صورة عن الطعن خلال يومين من تاريخ تبليغه، ويكون للمحكمة أن تستعين مباشرة بأي جهة قضائية أو غير قضائية في معرض النظر في تلك الطعون، على أن يكون قرارها في هذا الطعن مُبرماً وواجب التنفيذ.<sup>352</sup>

في حين تضمنّ قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 قواعد أكثر تفصيلاً بهذا الصدد فبيّن أنه ولكي تتولى المحكمة البيت في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب فإنه ينبغي أن يُقدم الطعن من المرشح الذي لم يفز إلى المحكمة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، على أن يكون الطعن مقدماً من محام أستاذ، ويُقدم في مواجهة الأعضاء الفائزين عن ذات الفئة التي ينتمي إليها الطاعن، وبذات الدائرة التي قدم ترشيحه عنها مع تعزيزه بالوثائق والأدلة التي تثبت جدية الادعاء. كما أجاز قانون المحكمة الحالي للمحكمة الاتصال بالجهات المعنية بالعملية الانتخابية للحصول على ما يلزم من بيانات أو أوراق أو محاضر تتعلق بالانتخابات، على أن تصدر المحكمة حكمها خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون ويكون قرارها مبرماً،<sup>353</sup> وبحيث يحق لها إذا تثبتت من صحة الطعن الذي من شأنه أن يؤثر في نتيجة الانتخابات النهائية أن تقرر إبطال عضوية المطعون ضده.<sup>354</sup>

347 المادة 16 الفقرتان د/ز، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمنّ قانون المحكمة الدستورية العليا.

348 المادة 31، القانون 7 لعام 2014 المتضمنّ قانون المحكمة الدستورية العليا.

349 المادة 32، المرجع السابق.

350 دستور 2012، المادة 146، الفقرة 4.

351 دستور 2012، المادة 66، الفقرة 2.

352 المادة 16، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمنّ قانون المحكمة الدستورية العليا.

353 المادة 33، القانون 7 لعام 2014 المتضمنّ قانون المحكمة الدستورية العليا.

354 المادة 34، المرجع السابق.

مارست المحكمة الدستورية هذا الاختصاص بمناسبة انتخابات مجلس الشعب للدور التشريعي الثاني والتي جرت بتاريخ 13/4/2016 وأعلنت نتائجها في السادس عشر من الشهر ذاته، حيث تلقت المحكمة 26 طعناً بنتائج تلك الانتخابات قبل أن يُعلن رئيس المحكمة أن المحكمة وبعد أن تدارست مجمل الطعون الانتخابية التي بلغ عددها 26/ طعناً من مختلف المحافظات، قررت بأكثرية أعضائها رد الطعون جميعاً إما لأسباب شكلية لمخالفتها أحكام المادة 33 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لسنة 2014، أو لأسباب موضوعية لعدم توافر الأدلة على وجود المخالفات المنسوبة للطعون ضده، كما أعلن رئيس المحكمة أن عدد الطعون المردودة شكلاً بلغ 17 طعناً والمردودة موضوعاً 9 طعون، مبيناً أن قرارات المحكمة مُبرمة وغير قابلة للطعن بأي طريق من طرق المراجعة.<sup>355</sup>

## ب- الإشراف على الانتخابات الرئاسية

استناداً لأحكام الدستور «تختص المحكمة الدستورية العليا بمهمة الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك».<sup>356</sup> بالتالي تتولى المحكمة الدستورية بموجب هذا الاختصاص، المُحدث في دستور 2012، مهمة الإشراف على الانتخابات الرئاسية ويكون ذلك من خلال دورها في وجوب قيام المرشح بتقديم طلب الترشيح إلى المحكمة الدستورية العليا، التي تتولى مهمة فحص طلبات الترشيح والبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها.<sup>357</sup>

بيّن قانون المحكمة لسنة 2012 أن دورها في هذا الإطار يبدأ بقبول طلبات الترشيح لرئاسة الجمهورية، وفحص تلك الطلبات والبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها لدى ديوان المحكمة، ومن ثم الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك، فضلاً عن النظر في الطعون المتعلقة بصحة انتخاب رئيس الجمهورية والبت فيها وفق ما سبق عرضه في الصفحات السابقة.<sup>358</sup>

في حين أوضح قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 بشكل تفصيلي دورها في تنظيم هذه العملية، والذي يبدأ بتلقي طلب الترشيح من قبل المرشح بالذات أو وكيله القانوني وفق النموذج الذي تعده المحكمة، على أن تُسجله في سجل خاص لديها وفق تسلسل وروده، وذلك خلال مدة عشرة أيام تلي تاريخ إعلان الدعوة للانتخابات.<sup>359</sup> وبحيث تتولى المحكمة دراسة قانونية لطلبات الترشيح بعد استلامها لتأييدات أعضاء مجلس الشعب،<sup>360</sup> وتبت فيها خلال خمسة أيام تلي المدة المحددة لتسجيلها على الأكثر،<sup>361</sup> ومن ثم تعلن المحكمة أسماء من قررت قبول ترشيحهم،<sup>362</sup> علماً أنه يحق لمن رفض طلب ترشيحه من قبل المحكمة أن يتظلم من هذا القرار خلال ثلاثة أيام من تاريخ رفض طلبه على أن تبت المحكمة في هذا التظلم خلال الأيام الثلاثة التالية لتقديمه بقرار مبرم،<sup>363</sup> وقد حظر قانون المحكمة على أعضاء المحكمة إعلان أو إشهار أو تسريب مضمون كتب التأييد الخطية، على أن تُحفظ تلك الكتب لدى رئيس المحكمة الدستورية العليا.<sup>364</sup>

لاحقاً تتولى المحكمة مهمة إعداد قائمة نهائية بالمرشحين ونشرها في الجريدة الرسمية وفي صحيفتين يوميتين، وذلك قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من اليوم المحدد للاقتراع،<sup>365</sup> علماً أنه إذا لم تتوفر الشروط المطلوبة للترشيح بأي من المرشحين أو توافرت بمرشح واحد فقط فيتوجب على المحكمة إبلاغ رئيس مجلس الشعب بذلك خلال أربعة أيام من تاريخ البت في طلبات الترشيح

355 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 192، هامش 1. يُنظر أيضاً قرار المحكمة كاملاً في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 20، 18 أيار/مايو 2016، ص 350.

356 دستور 2012، المادة 146، الفقرة 3.

357 دستور 2012، المادة 85، الفقرة 2/4.

358 المادة 16 الفقرات أ/ب/ج/د، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

359 المادة 20، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

360 لا يقبل طلب الترشيح إلا إذا كان طالب الترشيح حاصلاً على تأييد خطي لترشيحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب، ولا يجوز لأي من هؤلاء الأعضاء أن يؤيد أكثر من مرشح واحد لرئاسة الجمهورية. «المادة 22، فقرة ب، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا».

361 المادة 22، فقرة أ، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

362 المادة 23، المرجع السابق.

363 المادة 24، الفقرتان أ/ب، المرجع السابق.

364 المادة 23، فقرة أ، المرجع السابق.

365 المادة 26، المرجع السابق.

وخلال سبعة أيام على الأكثر في حال التظلم ليصار إلى فتح باب الترشيح مجدداً وفق ذات الشروط والمدد القانونية.<sup>366</sup>

يمتد دور المحكمة في هذا الإطار ليشمل الإشراف على عمل اللجنة القضائية العليا للانتخاب واللجان الفرعية ولجان المراكز الانتخابية وذلك وفقاً لأحكام قانون الانتخابات العامة،<sup>367</sup> علماً أنه، ووفقاً لقانون المحكمة، يتعين على اللجنة العليا القضائية أن ترفع نتائج الانتخابات الرئاسية إلى المحكمة،<sup>368</sup> لأنه إذا تضمنت النتائج عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة لأصوات من شاركوا في الانتخابات، فإنه يتعين على رئيس المحكمة أن يعلن إعادة الانتخابات خلال أسبوعين بين المرشحين الاثنين اللذين حصلوا على أكبر عدد من أصوات الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم.<sup>369</sup>

لا ينتهي دور المحكمة الدستورية العليا بإعلان نتائج الانتخابات بل يمتد لمراقبة مدى الالتزام بضوابط العملية الانتخابية ولهذا يجب على كل مرشح للانتخابات الرئاسية تقديم حساب ختامي عن إيرادات ومصروفات حملته الانتخابية إلى المحكمة خلال موعد لا يتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات.<sup>370</sup>

علماً أن قانون المحكمة لا يوضح مدى دور المحكمة في الرقابة على إيرادات ومصروفات الحملة الانتخابية وتداعيات الإخلال بذلك في حين أن قانون الانتخابات العامة الحالي في سوريا لسنة 2014 يحظر على المرشحين أو الأحزاب السياسية تمويل نشاط الحملة الانتخابية بأي مبلغ نقدي أو مساعدات عينية أو هبات أو تبرعات أو مساعدات من مصدر خارجي أو أجنبي بشكل مباشر أو غير مباشر تحت طائلة المساءلة القانونية،<sup>371</sup> كما يفرض على كل من يخالف هذا الالتزام عقوبة الحبس من ستة أشهر إلى سنة وغرامة تعادل ثلاثة أمثال المبلغ الممول من مصدر خارجي أو أجنبي، أو بإحدى هاتين العقوبتين.<sup>372</sup>

على صعيد الممارسة العملية أدت المحكمة هذا الدور في الانتخابات الرئاسية التي تمت سنة 2014 حيث أعلنت في كتابها رقم 65/ص بتاريخ 15/5/2014 القائمة النهائية لأسماء المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية العربية السورية وفق قيد طلبهم في سجل المحكمة،<sup>373</sup> وكانت بتاريخ 10/5/2014 قد بنت في التظلم المُقدم من طالب الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية السيد أحمد علي قصيبة والمتضمن التظلم من إعلان المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ 4/5/2014 والقاضي برفض طلب الترشح المُقدم من المُتظلم المذكور حيث أكدت المحكمة أنه «بعد تدقيق أوراق المتظلم المحفوظة لدى المحكمة تبين لها عدم استيفاء المتظلم الشرط الدستوري المنصوص عليه في المادة 85/ من دستور 2012 والتي تنص على عدم قبول طلب الترشح إلا إذا كان طالب الترشح حاصلاً على تأييد خطي لترشحه من خمسة وثلاثين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب. لذلك قررت المحكمة بالإجماع رفض التظلم».<sup>374</sup>

### ج- النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح

لم ينص الدستور صراحةً على هذا الاختصاص ولم يرد في اختصاصات المحكمة الواردة في المادة 146 من الدستور الحالي لسنة 2012، بيد أن هذا الدستور ترك المجال مفتوحاً لإضافة اختصاصات أخرى للمحكمة عندما نصّ صراحةً أنه «يبين القانون اختصاصاتها الأخرى».<sup>375</sup>

وقد تجاهل قانون المحكمة لسنة 2012 الإشارة إلى هذا الاختصاص في حين نصّ عليه قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 والذي

- |     |  |
|-----|--|
| 366 | المادة 27، المرجع السابق.  |
| 367 | المادة 28، المرجع السابق.  |
| 368 | المادة 29، فقرة أ، المرجع السابق.  |
| 369 | المادة 20، فقرة ج، المرجع السابق.  |
| 370 | المادة 30، المرجع السابق.  |
| 371 | المادة 54، قانون الانتخابات العامة في سوريا، رقم 5 لسنة 2014.  |
| 372 | المادة 115، المرجع السابق.   |
| 373 | منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 19، 14 أيار/مايو 2014، ص 375. |
| 374 | المرجع السابق.   |
| 375 | دستور 2012، المادة 146، الفقرة 6.  |

منح المحكمة الدستورية العليا صلاحية النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح والبت فيه.

بيّن القانون الحالي للمحكمة أن من يملك تحريك هذا الاختصاص واللجوء للمحكمة هو مجلس الشعب وحده وبأغلبية معيّنة حيث يصدر قرار اقتراح فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه إذا اكتسب رئيس الجمهورية أي جنسية أخرى غير جنسية الجمهورية العربية السورية أو إذا تزوج من غير سورية، ويرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس الجمهورية والمحكمة في اليوم التالي لصدوره،<sup>376</sup> على أن تبت المحكمة في صحة الاقتراح خلال الأيام الخمسة التالية لتبلغها قرار المجلس فإذا ثبت لها صحة الاقتراح أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور المنصب.<sup>377</sup>

#### د- النظر في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح

كما في الحال السابقة لم ينص الدستور صراحةً على هذا الاختصاص ولم يرد في اختصاصات المحكمة الواردة في المادة 146 وإنما تمت إضافته عندما ترك الدستور المجال مفتوحاً لإضافة اختصاصات أخرى للمحكمة وفق ما سبق ذكره.

أيضاً تجاهل قانون المحكمة لسنة 2012 الإشارة إلى هذا الاختصاص في حين نصّ عليه قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 والذي منح حق تحريك هذا الاختصاص لمجلس الشعب وفقاً لنظامه الداخلي على أن يُرسل من قبل رئيس مجلس الشعب إلى المحكمة في اليوم التالي لصدوره،<sup>378</sup> حيث يتعين على المحكمة أن تبت في صحة الاقتراح خلال الأيام الخمسة التالية لتبلغها قرار المجلس، فإذا ثبت لها صحة الاقتراح أصدرت حكمها مبرماً بالإجماع أو الأكثرية بشغور العضوية.<sup>379</sup>

## 2.2.4 الاختصاص الاستشاري

تختص المحكمة الدستورية أيضاً بتقديم المشورة الدستورية والقانونية لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب وذلك على النحو الآتي:

#### أ- إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم

- تختص المحكمة الدستورية العليا بإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم.<sup>380</sup>
- الآلية: تباشر المحكمة هذا الاختصاص بناء على طلب من رئيس الجمهورية.<sup>381</sup>

تضمّن قانون المحكمة لسنة 2012 إشارة إلى أن هذا الحق يتمتع به رئيس الجمهورية فحسب والذي له أن يطلب من المحكمة إبداء الرأي في كل من:

- دستورية مشروعات القوانين.
- دستورية المراسيم التشريعية.
- قانونية مشروعات المراسيم

على أن يقوم رئيس المحكمة بإبلاغ رئيس الجمهورية الرأي خلال خمسة عشر يوماً.<sup>382</sup>

376 المادة 43 القانون 7 لعام 2014 المتضمّن قانون المحكمة الدستورية العليا.

377 المادة 44، المرجع السابق.

378 المادة 45، المرجع السابق.

379 المادة 46، المرجع السابق.

380 دستور 2012، المادة 146، الفقرة 2.

381 المرجع السابق.

382 المادة 18، المرسوم التشريعي 35 لعام 2012 المتضمّن قانون المحكمة الدستورية العليا.

في حين جاء قانون المحكمة الحالي بقواعد أكثر تفصيلية فنصّ على صلاحية المحكمة لإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناءً على طلب رئيس الجمهورية الذي له أن يقوم بإحالة مشروع القانون أو مشروع المرسوم التشريعي إلى المحكمة لإبداء الرأي حول مدى توافق مشروع القانون أو مشروع المرسوم التشريعي مع أحكام الدستور أو حول مدى توافق مشروع المرسوم مع القوانين النافذة على أن تُبدي المحكمة رأياً مسبباً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال ثم تبلغ رأياً إلى رئيس الجمهورية دون نشر.<sup>383</sup>

وبالتالي فقد منح المشرع الدستوري السوري، رئيس الجمهورية وحده، الحق في الحصول على رأي ومشورة المحكمة الدستورية فيما يتعلق بممارسة اختصاصاته التشريعية المنصوص عليها في الدستور، علماً أن اللجوء للمحكمة في هذه الحال سيكون بناءً على تقدير رئيس الجمهورية الذي لن يكون ملزماً أيضاً برأي المحكمة في هذه الحال بالنظر إلى كونه رأياً استشارياً تعطيه المحكمة للرئيس الذي يعود له وحده حرية الأخذ بمضمون ذلك الرأي أو إهماله.<sup>384</sup>

ورغم أن اللجوء للمحكمة في هذه الحال سيكون اختيارياً كغالبية اختصاصات المحكمة بصدد الرقابة الدستورية، ورغم أيضاً أن اسم هذا الاختصاص «استشارياً»؛ فإنه لم يكن من المنطقي، برأيي الشخصي، اعتبار رأي المحكمة في هذه الحال غير ملزم و«مجرد رأي استشاري» بالنظر لكونها تمارس الرقابة في مجال أصيل لها ويدخل في صلب اختصاصها بل إنه المبرر الأكبر لوجودها وإنشائها، ألا وهو التأكد من دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم أي ضمان عدم مخالفة تلك المشاريع لأحكام الدستور والقانون، فكيف يُمكن اعتبار أن رأي المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية مشروع قانون أو مرسوم يتم إعداده؛ مجرد رأي؟

وكيف يُمكن لبقية سلطات الدولة التشريعية أو التنفيذية المضي بهذا المشروع رغم علمهما المسبق، ومن أعلى هيئة رقابة دستورية في البلاد، بأن ذلك المشروع يخالف أحكام الدستور؟

وكيف يُمكن على المحاكم وبقية سلطات الدولة، وكذلك المواطنين، تنفيذ ذلك القانون أو المرسوم حال إصداره وجميعهم يعلمون أنهم ينفذون ما يخالف أحكام الدستور الذي يُفترض أن يكون القانون الأسمى في البلاد؟

لذلك ينبغي العمل على تعديل الأحكام السابقة لجهة مدّ الصفة الإلزامية لرأي المحكمة في هذه الحال، وعدم القبول بمنطق أن كون طلب رأي المحكمة في هذه الحال هو أمر اختياري، ليس إلزامياً سترتب عليه بالضرورة أن ما سيصدر عنها من رأي سيكون الأخذ به كذلك اختيارياً وليس إلزامياً.

## ب- إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين

نصّ الدستور السوري على حق أعضاء مجلس الشعب في اقتراح القوانين،<sup>385</sup> وبيّن النظام الداخلي لمجلس الشعب أن حق اقتراح القوانين تتمتع به كل لجنة من لجان المجلس الدائمة وكذلك كل عشرة من أعضاء المجلس.<sup>386</sup>

علماً أنه ووفق أحكام الدستور وقانون المحكمة لسنة 2012 فإن الحق بطلب الرأي الاستشاري إنما كان مقتصرًا على رئيس

383 المادة 16، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

384 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص127.

385 اقتراحات القوانين هي نصوص ذات طابع تشريعي يُقدّمها النواب لتكون بالتالي أحد أنماط ممارسة المبادرة التشريعية المُحددة في الدستور. يُنظر: المعجم الدستوري، مرجع سابق، ص108.

386 ينبغي توضيح الفارق بين مشروع القانون واقتراح القانون حيث منح القانون صلاحية اقتراح التشريعات إلى كل من رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب وبحيث يُسمى الاقتراح الصادر عن رئيس الجمهورية في هذا الشأن «مشروع قانون»، أما الاقتراح الصادر عن أعضاء مجلس الشعب فيُسمى «اقتراح قانون». علماً أن التشريع لكي يتم وجوده وتكونه لا بد من أن يمر بعدة مراحل يُصبح بعدها نافذاً وملزماً من الوجهة الرسمية، وهذه المراحل هي: 1- الاقتراح، 2- الإقرار، 3- الإصدار، 4- النشر. يُنظر: د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، مرجع سابق، ص125.



الجمهورية فحسب (بصدد مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم) وهو ما كان محلاً للانتقاد حيث ذهبت آراء إلى أنه «كان من الأنسب أن يمنح هذا الحق لعدد من أعضاء مجلس الشعب في إحالة اقتراحات القوانين التي يعدها إلى المحكمة الدستورية لإبداء رأيها في مدى مطابقتها للدستور؛ وذلك قبل الوصول إلى مرحلة إقرارها، بهدف تفويت الفرصة على الاعتراض على تلك القوانين بعد التصويت عليها».<sup>387</sup>

وهو ما تلافاه قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 حيث إن الملاحظة الأبرز هنا هي أن قانون المحكمة قد منح رئيس مجلس الشعب أيضاً الحق في أن يطلب من المحكمة إبداء الرأي في (دستورية اقتراحات القوانين) ومدى توافقه مع أحكام الدستور على أن تبدي المحكمة رأياً مسبقاً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب الرأي، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال ثم تبلغ رأيها إلى رئيس مجلس الشعب دون نشر.<sup>388</sup>

بالتالي تم توسيع اختصاص المحكمة في هذه الحال، وهو ما يُمكن تفسيره بأنه يندرج في إطار نص الفقرة التالية من دستور 2012 والتي ورد فيها أنه «يبين القانون اختصاصاتها الأخرى»،<sup>389</sup> مما يعني منح قانون المحكمة الحق بإضافة اختصاصات أخرى للمحكمة بما في ذلك توسيع آلية الإحالة إليها، وفق ما تبينه بصدد هذه الحال.

## 2.2.5 الاختصاص بتفسير نصوص الدستور

لم ينص الدستور صراحةً على هذا الاختصاص كما لم يرد في اختصاصات المحكمة الواردة في المادة 146 وإنما تم إضافته، وفق التوضيح السابق، عندما ترك الدستور المجال مفتوحاً لإضافة اختصاصات أخرى للمحكمة.

وقد تم النص على هذا الاختصاص بموجب قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 والذي منح صلاحية الوصول للمحكمة لتنفيذ هذا الاختصاص، لكل من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء. حيث لكل واحد منهم أن يطلب من المحكمة تفسير أي نص من نصوص الدستور بموجب طلب يُوجه إلى المحكمة ويقيد في سجل خاص،<sup>390</sup> على أن تُبدي المحكمة تفسيرها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود طلب التفسير، وخلال سبعة أيام في حال الاستعجال.<sup>391</sup>

وبناء على هذه النصوص لا يجوز للأفراد العاديين مطلقاً اللجوء للمحكمة الدستورية العليا طلباً لتفسير أي نص دستوري، مع ملاحظة أن اختصاص المحكمة في هذه الحال مقتصر على تفسير نصوص الدستور فقط ولا يمتد بالتالي ليشمل تفسير بقية النصوص القانونية الأخرى كنصوص القوانين الصادرة عن مجلس الشعب أو نصوص المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك خلافاً لما هو سائد، على سبيل المثال، في جمهورية مصر العربية،<sup>392</sup> والتي يمنح دستورها الحالي للمحكمة الدستورية العليا دون غيرها «الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية...»<sup>393</sup> كما يمنح قانون ذات المحكمة لها صلاحية «تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والقرارات بالقوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها».<sup>394</sup>

وقد سبق للمحكمة الدستورية العليا أن مارست هذا الاختصاص بالفعل في تفسير حديث لها صدر بتاريخ 16/1/2020 وذلك عندما تلقت كتاباً من رئيس الجمهورية بتاريخ 15/1/2020 يطلب فيه تفسير المادة 63 من الدستور والتي تنص على أنه «إذا

387 د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مرجع سابق، ص 127.

388 المادة 17، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

389 دستور 2012، المادة 146، الفقرة 6.

390 المادة 41 القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

391 المادة 42، المرجع السابق.

392 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 200.

393 المادة 192 من دستور جمهورية مصر العربية المعدل والصادر بتاريخ 18 كانون الثاني/يناير سنة 2014.

394 المادة 26، قانون المحكمة الدستورية العليا في مصر والصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979.



شغرت عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب لسبب ما انتخب بديلاً عنه خلال سنتين يوماً من تاريخ شغور العضوية، على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس، ويحدد قانون الانتخاب حالات شغور العضوية».<sup>395</sup>

حيث أشار رئيس الجمهورية في استفساره إلى أن «نص المادة المذكورة اشترط لانتخاب بديل عن العضو الذي شغرت عضويته أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، دون أن يُحدد تاريخ بداية احتساب هذه المدة، وفيما إذا كان يتم احتسابها من تاريخ شغور العضوية، أم من تاريخ تسمية البديل عضواً في مجلس الشعب، أم من تاريخ آخر؟ لذلك بناءً على أحكام الدستور، وعلى أحكام المادة 41/ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7 لعام 2014، نطلب إليكم بيان تفسير النص المذكور، لجهة تحديد تاريخ بداية احتساب المدة المذكورة».<sup>396</sup>

وهو ما ردت عليه المحكمة الدستورية بحكم تضمن قراراً مبرماً بالإجماع ورد فيه أنه «يُقصد من عبارة: على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر المدد في المادة 63/ من الدستور أي مدة ستة أشهر صافية لا يدخل ضمنها تاريخ شغور العضوية ولا المدد والمهلل المحددة في قانون الانتخابات العامة رقم 5/ لعام 2014 ولا مدد الطعن ومهله المحددة في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 7/ لعام 2014، مع مراعاة ميعاد انتهاء مدة المجلس مع تاريخ أداء العضو القسم الدستوري بحيث لا تقل المدة الفاصلة فيما بينهما عن ستة أشهر كاملة».<sup>397</sup>

والملاحظ هنا بدايةً سرعة المحكمة في تقديم رأيها الاستشاري حيث تلقت استفسار رئيس الجمهورية بتاريخ 15/1/2020 لترد عليه خلال 24 ساعة فقط ذلك أن حكمها المتضمن رأيها الاستشاري صدر بتاريخ 16/1/2020، والملاحظة الثانية هي أن المحكمة اغتنمت هذه الفرصة لتؤكد أن تفسيرها للدستور هو تفسير ملزم استناداً لقانون المحكمة، حيث أشارت المحكمة إلى أن «هذا النص القانوني حوّل هذه المحكمة سلطة تفسير النصوص الدستورية تفسيراً دستورياً ملزماً يكون بذاته كاشفاً عن المقاصد الحقيقية التي توخاها المشرع الدستوري عند إقرار الدستور».<sup>398</sup>

**جدول يوضح اختصاص المحكمة الدستورية السورية العليا في مجال الرقابة الدستورية وإبداء الآراء الاستشارية وتفسير الدستور**

الاختصاص	من يملك حق الوصول للمحكمة	إلزامية الاختصاص
الرقابة على دستورية القوانين	رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب	اختيارية «بناءً على طلب»
الرقابة على دستورية مرسوم تشريعي	خمس أعضاء مجلس الشعب	اختيارية «بناءً على طلب»
الرقابة على دستورية اللوائح أو الأنظمة	خمس أعضاء مجلس الشعب	اختيارية «بناءً على طلب»
إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم	رئيس الجمهورية	اختيارية «بناءً على طلب»
إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين	رئيس مجلس الشعب	اختيارية «بناءً على طلب»
البت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني	الخصم في معرض الطعن بدعوى	اختيارية «إذا دفع أحد الخصوم» ومقيدة بشروط، وتخضع للسلطة التقديرية لمحكمة الطعن
تفسير نصوص الدستور	رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء	اختيارية «بناءً على طلب»

395 يُنظر الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا. أساس رقم 1 لعام 2020 قرار رقم 1، والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 3، لسنة 2020، ص 66.

396 كتاب رئيس الجمهورية إلى المحكمة الدستورية العليا برقم 60، وتاريخ 15/1/2020 والمتضمن في حكم المحكمة. أساس رقم 1 لعام 2020 قرار رقم 1، ص 2. المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 3، لسنة 2020، ص 66.

397 المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم 1، لعام 2020 قرار رقم 1، ص 8.

398 المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم 1، لعام 2020 قرار رقم 1، ص 7.

في هذا الجدول تم التركيز بشكل خاص على ما يُفترض أنه الاختصاص الأصيل للمحكمة الدستورية ألا وهو الرقابة الدستورية، بما في ذلك تقديم الآراء الاستشارية وتفسير نصوص الدستور، فيما تم إقصاء الأدوار الأخرى للمحكمة على الصعيد الانتخابي والجزائي.

#### يُمكن أن نستخلص مجموعة من الملاحظات من خلال استعراض الجدول السابق:

أولاً- لا تتمتع المحكمة الدستورية باختصاص إلزامي في أي من المجالات السابقة، حيث إن تفعيل دورها واللجوء لها يتوقف دوماً على الطلب، ويعود للسلطة التقديرية للجهة التي لها الحق في اللجوء للمحكمة. والتي قد لا تُمارس هذا الحق مطلقاً بما يعني تجميد دور المحكمة الدستورية وعدم تفعيل اختصاصها مطلقاً. بل إن السلطة التقديرية في اللجوء للمحكمة الدستورية من عدمه يتجلى حتى في حال دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بدعوى قائمة بعدم دستورية النص القانوني، حيث إن اختصاص المحكمة الدستورية لا يتفعل تلقائياً في هذه الحال إذ يعود لمحكمة الطعن/محكمة الدرجة الثانية أن تُقدّر وتقرر إحالة هذا الدفع للمحكمة الدستورية من عدمه.

ثانياً- تقتصر إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية على الجهات الرسمية حصراً (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الشعب، رئيس مجلس الوزراء، خمس أعضاء مجلس الشعب)، فيما عدا حالة وحيدة<sup>399</sup> يحق فيها للأفراد العاديين اللجوء للمحكمة، بصورة غير مباشرة، عن طريق الدفع بعدم الدستورية في معرض الطعن بنزاع قائم ووفق شروط محددة بدقة وصرامة، في حين لا يتمتع الأفراد العاديين أو الاعتباريين الذين هم ليسوا خصوماً وليس لهم صفة أو مصلحة في دعوى قائمة بمثل هذا الحق.

ثالثاً- رغم أن رئيسي مجلسي الشعب والوزراء، وكذلك خمس أعضاء مجلس الشعب يملكون، وفق أحكام الدستور وقانون المحكمة، حق اللجوء للمحكمة الدستورية، لتفعيل اختصاصها الرقابي أو طلباً لرأيها الاستشاري أو تفسير نصوص الدستور؛ فإنّ الملاحظ من خلال استعراض أحكام المحكمة المُعلنة منذ الدستور الحالي لسنة 2012 أن تلك الجهات لم تلجأ للمحكمة مطلقاً، في حين اقتصر اللجوء لها، كما سبق عرضه، على رئيس الجمهورية والمواطنين العاديين، في الحالات المُقيدة التي سمح بها الدستور والقانون كما سبق ذكره، وهو ما يُثير التساؤل عن سبب إحجام تلك الجهات عن اللجوء للمحكمة الدستورية وممارسة الرخصة التي سمحت بها المنظومة القانونية الخاصة بتلك المحكمة.

399 المقصود هنا فيما يتعلق بدور المحكمة الدستورية في ممارسة الرقابة والتفسير وتقديم الآراء الاستشارية لأنه فيما يتعلق بالطعون الانتخابية يُمكن للأفراد ذوو العلاقة الطعن بصحة الانتخابات وفق ما سبق ذكره.

## 2.3 أوجه النقص في اختصاصات المحكمة الدستورية السورية مقارنة بالمعايير والممارسات الدولية

لا يمكن، بدايةً، الزعم بأن ثمة معايير دولية ثابتة وأكيدة بصدد اختصاصات المحكمة الدستورية على مستوى دول العالم كافة، حيث تنفرد كل دولة بصياغة الاختصاصات وتنبيها وفق احتياجات مجتمعا ورؤيتها لدور المحكمة الدستورية والغرض منها، وتحديدًا فيما إذا كان يُراد من تلك المحكمة أن تؤدي دوراً حقيقياً في الرقابة الدستورية والحد من تجاوزات أو تعسف أية سلطة في الدولة وإنصاف الأفراد أصحاب المصلحة الأولى والأساسية في إيجاد تلك المحكمة، أم أنها مجرد أمر لا بد منه، لتسويق الدستور أو النظام السياسي دولياً والزعم بتوفير الضمانات وتبني أرقى المعايير الحقيقية عن الرقابة والشرعية وفصل السلطات.

الثابت هنا أنه ينبغي على المحكمة الدستورية أن تُمارس اختصاصاتها في كل قضية تتضمن مسألة دستورية. مع الأخذ بالاعتبار أن اتساع اختصاصات المحكمة الدستورية سيسمح لها بأن تُحدث تأثيراً كبيراً على السياسة في الدولة، في حين أن تقييد تلك الاختصاصات، لتستثني قطعاً مجالات القانون الدستوري كلها، هو أمر يتناقض مع دور المحكمة الأساسي ألا وهو التحكيم النهائي في القانون.<sup>400</sup>

بناءً على التحليل السابق لاختصاصات المحكمة الدستورية العليا في سوريا والتي تعمل حالياً بموجب دستور 2012 وقانون المحكمة لسنة 2014، وبناءً على استعراض اختصاصات المحاكم الدستورية في العديد من دول العالم وكذلك الآراء الفقهية والاجتهادات المطروحة في هذا المجال فإنه يُمكننا أن نُشير إلى بعض أوجه النقص والثغرات في اختصاص المحكمة الحالي وذلك استناداً إلى استعراض التجارب الدستورية المقارنة.

### 2.3.1 توسيع نطاق الاختصاص الإلزامي للمحكمة الدستورية

كما سبق التوضيح في الجدول السابق فإن اختصاصات المحكمة الدستورية السورية في كافة القضايا المتعلقة بالرقابة الدستورية، وتفسير الدستور، وتقديم الآراء الاستشارية هي اختصاصات «اختيارية غير ملزمة»<sup>401</sup> بمعنى أن اللجوء للمحكمة ليس إلزامياً وإنما يعود تقديره إلى السلطة التي منحها الدستور أو قانون المحكمة الحق في إمكانية اللجوء تلك. وقد أدى هذا إلى شل قدرة المحكمة على ممارسة اختصاصها الأساسي في ممارسة الرقابة الدستورية الفعلية حيث إنها لا يُمكن أن تعمل إلا «بناءً على طلب» وهو المصطلح الذي أسرف قانون المحكمة في استخدامه وربطه بكل اختصاص جوهري للمحكمة.

علماً أن الأخطر من كون المحكمة الدستورية لن تعمل بكامل قدراتها وإمكاناتها، هو أن هناك العديد من القوانين والمراسيم يُمكن أن تصدر ويُعمل بها، وهي مشوبة فعلياً بعيب المخالفة لأحكام الدستور، وهو عيب في المفهوم القانوني ينبغي أن يجعل من تلك التصرفات القانونية في حكم الباطلة والمنعقدة الأثر قانونياً.

علماً أننا نلاحظ أن عدداً كبيراً من دساتير العالم وقوانين المحاكم الدستورية فيها تمنح تلك المحاكم اختصاصاً وجوبياً مُلزماً، وبحيث إن ثمة تصرفات قانونية لا يُمكن أن تستكمل إجراءات اكتمالها ونفاذها إلا بعد العبور حكماً عبر بوابة المحكمة الدستورية التي تمارس رقابتها عليها للتأكد من مطابقة مضمونها لأحكام الدستور نظراً لكونه القانون الأسمى في البلاد.

على سبيل المثال يمنح الدستور الفرنسي المجلس الدستوري اختصاصاً إلزامياً للنظر ببعض التصرفات القانونية المُحددة في الدستور ذاته ومنها القوانين الأساسية ولوائح المجالس النيابية والتي ينبغي عرضها على المجلس الدستوري قبل إصدارها ليقرر مدى مطابقتها للدستور، فإن تبين له مخالفتها فإنه يُمتنع عن وضعها موضع التنفيذ.<sup>402</sup> وكذلك من الاختصاصات الوجوبية للمجلس

400 الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة، مرجع سابق، ص 1.

401 ليس المقصود بالإلزام هنا القوة القانونية للحكم أو التفسير أو الرأي الاستشاري الصادر عن المحكمة، بل مدى وجود إلزام بعرض المسألة المطروحة حكماً على المحكمة الدستورية.

402 المادتان 46 و 61 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمُعَدَّل سنة 2008.

الرقابة على المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها.<sup>403</sup> علماً أن نصوص الدستور الفرنسي تستخدم بمناسبة تلك الاختصاصات عبارات حاسمة ودقيقة (لا يجوز، يجب) بدلاً من (يجوز ويُمكن وبناء على طلب).

أيضاً منح الدستور المغربي المحكمة الدستورية في بلاده صلاحية مراقبة الدستورية وهو أهم اختصاص تمارسه المحكمة الدستورية المغربية حيث يتعلق الأمر هنا بالتأكد من مطابقة النصوص التشريعية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان وبعض المؤسسات الدستورية وكذلك الالتزامات الدولية للدستور، وهذه المراقبة قد تكون قبلية أو لاحقة حيث جعل المراقبة قبلية إلزامية فيما يخص: القوانين التنظيمية، التي تحال إلى المحكمة الدستورية بعد مصادقة البرلمان عليها وقبل إصدار الأمر بتنفيذها.<sup>404</sup> وكذلك الأنظمة الداخلية لبعض المؤسسات الدستورية، إذ تحال الأنظمة الداخلية، لكل من مجلس النواب، ومجلس المستشارين، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجالس المنظمة بقانون تنظيمي، إلى المحكمة الدستورية قبل الشروع في تطبيقها.<sup>405</sup>

كما تتمتع المحكمة الدستورية في تونس أيضاً بعدة اختصاصات إلزامية<sup>406</sup> وفق هذا المفهوم ومنها، على سبيل المثال، مراقبة دستورية تعديل الدستور حيث ينبغي أن يعرض رئيس مجلس نواب الشعب كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية،<sup>407</sup> كما يعرض عليها أيضاً مشاريع قوانين تعديل الدستور لتتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل.<sup>408</sup> وكذلك مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب حيث ينبغي أن يعرض رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة النظام الداخلي للمجلس وجميع التعديلات المدخلة عليه فور المصادقة على كلّ منها وقبل الشروع في العمل بها،<sup>409</sup> وبعد مصادقة مجلس نواب الشعب على النظام الداخلي في صيغته المعدلة يتولى رئيس مجلس نواب الشعب عرضه على المحكمة الدستورية للبت في دستوريته في حدود أحكامه المعدلة.<sup>410</sup>

بناء على ما سبق ينبغي تعديل آلية ممارسة المحكمة الدستورية السورية لاختصاصاتها وجعل بعض هذه الاختصاصات إلزامية كما هي الحال في الأمثلة السابقة والتي راعينا فيها تشابه المنظومة القانونية السائدة في تلك الدول مع المنظومة القانونية السورية، أو أن يتم منح المحكمة الدستورية السورية الحق في أن تتعرض من تلقاء نفسها ودون دفع أو طعن للقوانين التي تقدر مخالفتها لأحكام الدستور.

من الممارسات الجيدة أيضاً في هذا الإطار تمكين المحاكم العادية من الحق في أن تحيل، من تلقاء نفسها وفي معرض نظرها بقضية ما، إلى المحكمة الدستورية أي قاعدة قانونية واجبة التطبيق ومخالفة لأحكام الدستور. وهو ما تنبأه، على سبيل المثال، الدستور الإسباني الذي نص على أنه «عندما ترى هيئة قضائية خلال النظر في قضية ما أنه يمكن لقاعدة بمثابة قانون أن تخالف الدستور وهي قابلة للتطبيق عليها ويتوقف على شرعيتها الحكم، فإنها تحيل المسألة إلى المحكمة الدستورية في الحالات التي لا ينتج عنها في أي حال من الأحوال تعليق الحكم في القضية، وذلك طبقاً لما ينص عليه القانون ووفقاً لما يترتب عليه من أثر».<sup>411</sup>

- 403 المادة 54 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمُعدّل سنة 2008.
- 404 الفصل 132، دستور المغرب. والمادة 21 من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.
- 405 الفصل 132، دستور المغرب. والمادة 22 من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.
- 406 بالمقابل تعاني المحكمة الدستورية التونسية في حالات أخرى، ما تعانيه منها نظيرتها السورية، من جعل اختصاصها في مسائل أخرى «جوازيّاً لا وجوبيّاً» كمرافقة دستورية مشاريع القوانين، على سبيل المثال، وهي من أهم مجالات تدخل المحكمة الدستورية باعتبار أهمية العمل التشريعي من حيث الكم ومن حيث الميادين التي يشملها. فوفقاً لقانون المحكمة (الفصل 45 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية)، فإنه يحق لرئيس الجمهورية أو لرئيس الحكومة أو لثلاثين نائباً على الأقل بمجلس نواب الشعب، رفع الطعن بعدم دستورية مشاريع القوانين. لكن الملاحظ هنا أن الإحالة على المحكمة بالنسبة لجميع مشاريع القوانين، سواء كانت عادية أو أساسية، هي غير وجوبية وهو ما يشكل خطراً على الضمان الفعلي للحقوق والحريات الدستورية إذ إن المجلس النيابي يمكنه أن يصدر في شأنها قوانين مخالفة للدستور وذلك في حال عدم تقديم أي طعن. خلافاً لما كان سائداً في ظل نظام المجلس الدستوري المنحل حيث كانت استشارة المجلس وجوبية في عدد من مشاريع القوانين التي تكتسب أهمية خاصة في مجال الحقوق. مما كان يقتضي جعل الإحالة وجوبية على المحكمة الدستورية في هذه الحالات، أو منح المحكمة من تلقاء نفسها صلاحية النظر في دستورية مشاريع القوانين الأساسية، التي لم تعرض عليها. يُنظر:

لنتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص 40-41.

407 الفصل 40 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

408 الفصل 42 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015، مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

409 الفصل 62، المرجع السابق.

410 الفصل 64، المرجع السابق.

411 المادة 163 من دستور إسبانيا لسنة 1978 والمُعدّل سنة 2011.

بالتالي يُمكن لهذه الآلية أن تساهم بتفعيل اختصاص المحكمة الدستورية بصورة فعلية ومثمرة وهو ما نوصي بتبنيه أيضاً في سوريا لمعالجة الجمود في آلية تفعيل اختصاص المحكمة حالياً.

## 2.3.2 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على إعلان واستمرار حالة الطوارئ

### المحكمة الدستورية بموجب دستور 2012:

– لا تمارس الرقابة على دستورية القوانين، إلا إذا طلب منها ذلك رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب.

– لا تمارس الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي، إلا إذا طلب منها ذلك خمس أعضاء مجلس الشعب.

– لا تمارس الرقابة على دستورية اللوائح أو الأنظمة، إلا إذا طلب منها ذلك خمس أعضاء مجلس الشعب.

– ليس لها أن تبت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني، إلا بناء على طلب الخصم، وضمن شروط محكمة الدرجة الثانية وتقديرها.

– لا تقوم بإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم، إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية.

– لا تبدي الرأي في دستورية اقتراحات القوانين، إلا بناء على طلب رئيس مجلس الشعب.

– ليس لها أن تفسّر نصوص الدستور، إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس الوزراء.

وبالتالي، إذا لم يُطلب من المحكمة الدستورية، فإنها في حقيقة الأمر لن تمارس أي دور رقابي حقيقي، عدا اختصاصها الموسمي بالطعون الانتخابية، واختصاصها النظري في القضايا الجزائية.

يُشير العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية إلى حالة الطوارئ بأنها «الحالة الاستثنائية التي تُهدد حياة الأمة».<sup>412</sup> والتي يُجيز فيها العهد للدول أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، ولكن ضمن قيود وشروط وضوابط تعكس أهمية وخطورة هذه الحالة التي يُبرر فيها تقييد بعض الحقوق، ويُفترض تبعاً لذلك أن تكون مؤقتة واستثنائية وأن تخضع لرقابة تكفل تحقيق التوازن بين الحقوق الفردية من جهة والمصلحة العامة للأمة التي استلزمت إعلان هذه الحال.

ويُجيز القانون السوري<sup>413</sup> «إعلان حالة الطوارئ في حال الحرب، أو قيام حال يهدد بوقوعها، أو في حال تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في جزء منها للخطر، بسبب حدوث اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة، وبحيث، يمكن أن تتناول حالة الطوارئ مجموع الأراضي السورية أو جزءاً منها».<sup>414</sup>

وخلال هذه الحالة تتمتع السلطة التنفيذية، بمقتضى القانون السوري، بصلاحيات واسعة تتضمن، من ضمن ما تتضمنه، إمكانية وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والإقامة والتنقل والمرور في أوقات معينة، وتوقيف المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً، والإجازة في تحري الأشخاص والأماكن في أي وقت، وتكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال. وكذلك مراقبة الرسائل والمخابرات أيّاً كان نوعها، ومراقبة الصحف، والنشرات، والمؤلفات، والرسوم والمطبوعات والإذاعات وجميع وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وتعطيلها وإلغاء امتيازها وإغلاق أماكن طبعها، وأيضاً إخلاء بعض المناطق أو عزلها، والاستيلاء على أي منقول أو عقار، وفرض الحراسة المؤقتة

412 المادة 4، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966.

413 قانون «إعلان حالة الطوارئ» في سوريا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 51 تاريخ 22/12/1962.

414 المادة 1، المرجع السابق.

على الشركات والمؤسسات، وتأجيل الديون والالتزامات المستحقة والتي تستحق على ما يجري الاستيلاء عليه، فضلاً عن إمكانية توقيف المدنيين عرقياً وتحويلهم للمحاكم العسكرية.<sup>415</sup>

ورغم خطورة الصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها الحاكم العرفي خلال سريان حالة الطوارئ والتي تقيد غالبية الحقوق المنصوص عليها في الدستور؛ فإن من الملاحظ أن الدستور السوري الحالي لسنة 2012 اكتفى بعبارات مقتضبة بصدد هذه الحال ومكتفياً بالإشارة إلى أن «يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ ويُلغيتها بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته وبأكثرية ثلثي أعضائه، على أن يعرض على مجلس الشعب في أول اجتماع له، ويبين القانون الأحكام الخاصة بذلك».<sup>416</sup>

فيما تم تجاهل أي دور يُمكن أن تؤديه المحكمة الدستورية خلال تلك الفترة وذلك خلافاً لدساتير أخرى منحت المحاكم الدستورية دوراً مهماً ومؤثراً خلال إعلان واستمرار حالة الطوارئ بغية التوفيق بين المصالح العامة للدولة من جهة، والمصالح الفردية وحقوق المواطنين ورعايا الدولة من جهة أخرى، ولضمان أن تُقدّر الضرورة بقدرها فلا تطغى السلطة التنفيذية أو تتدّرع بحالة الطوارئ لانتهاك غير مُبرر لحقوق الأفراد، أو لمدّ سريان هذه الحال دون وجود ما يُبرر ذلك.

فوفقاً للدستور التونسي فإن البت في استمرار الحال الاستثنائية هو أحد اختصاصات المحكمة الدستورية، فبعد مضي ثلاثين يوماً على سريان الإعلان عن التدابير الاستثنائية وفي كل وقت بعد ذلك تتعهد المحكمة الدستورية بعريضة كتابية ممضاة من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين نائباً للبت في استمرار الحال الاستثنائية من عدمه.<sup>417</sup> علماً أن رئيس الجمهورية يتخذ قرار إعلان حال الاستثناء عند وجود خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، ويتميز هذا الوضع بتعليق النظام الديمقراطي وإطلاق صلاحيات رئيس الجمهورية والتقييد المشدد في الحقوق والحريات. ولئن كان اعتماد إطار قانوني استثنائي في مثل هذه الحالات واجباً؛ فإنه كان من الضروري الحيلولة دون استغلال رئيس الجمهورية لهذا الإجراء بشكل غير محدود في الزمن. وفي هذا الإطار تلعب المحكمة الدستورية دور الضامن من تعسف رئيس الجمهورية، حيث إنها هي الجهة التي تقرر استمرار الحال الاستثنائية أم لا وذلك بناء على طلب يتقدم به رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً.<sup>418</sup>

**تُعدّ حالة الطوارئ من حالات الحكم التنفيذي، والتي يتمّ خلالها الإخلال بالتوازن الدستوري للسلطات في النظام الديمقراطي. ورغم أن هذه الحال تمّد المسؤولين التنفيذيين بالوسائل التي تمكّنهم من انتشال بلادهم من الأزمات؛ فإنّ عدم وضع قيود على طرق استخدام تلك الوسائل أو تعريف الظروف التي تُستخدم فيها، يسمح بإساءة استخدام حالات الطوارئ، كأن تمكّن رجال السلطة من البقاء في مراكزهم لفترات طويلة من الزمن.**

كذلك يتمتع المجلس الدستوري الفرنسي بدور استشاري عند إعلان هذه الحال وبدور رقابي لتقرير استمرارها من عدمه حيث ينص الدستور الفرنسي على أنه «إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الدولة أو وحدة أراضيها أو تنفيذها لالتزاماتها الدولية لخطر داهم وجسيم، وفي حال توقفت السلطة الدستورية العامة عن حسن سير عملها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارته الرسمية لرئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري. ويوجه خطاباً للأمة ويعلمها حول هذه الإجراءات. سوف تُحدد التدابير بحيث تزود السلطات العامة الدستورية، بأسرع وقت ممكن، بوسائل للقيام بواجباتها. ويستشار المجلس الدستوري فيما يتعلق بمثل هذه التدابير. يعقد البرلمان جلسته بموجب سلطته. لا يجوز

415 المادة 4، المرجع السابق.

416 المادة 103، دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 2012.

417 الفصل 72 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

418 لتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص 57.



حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات الطارئة. بعد مضي ثلاثين يوماً من ممارسة هذه السلطات الطارئة، يمكن أن تُحال المسألة إلى المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين عضواً من الجمعية الوطنية أو ستين من أعضاء مجلس الشيوخ، وذلك لتقرر ما إذا كانت الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال سارية. ويصدر المجلس قراره على الملأ في أقرب وقت ممكن. يجري المجلس بموجب حقه هكذا اختبار ويتخذ قراره بالطريقة ذاتها بعد ستين يوماً من ممارسة الصلاحيات الطارئة أو في أي وقت كان بعد ذلك».<sup>419</sup>

كذلك يتعين على المحكمة الدستورية في الإكوادور، وفقاً لأحكام الدستور أن «تضمن، فوراً وبحكم موقعها، مراقبة دستورية إعلان حالة الطوارئ عندما يشمل هذا الإعلان على تعليق الحقوق الدستورية».<sup>420</sup>

**سبق أن خضعت سوريا لأحكام حالة الطوارئ لما يُقارب النصف قرن، حيث تم إعلان حالة الطوارئ في البلاد بموجب القرار رقم ٢ الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ 8/3/1963، في حين تمّ رسمياً إنهاء العمل بهذه الحالة بموجب المرسوم التشريعي رقم ١٦١ الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 21/4/2011.**

### 2.3.3 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على تعديل الدستور

تؤدي المحاكم الدستورية في العديد من دول العالم دوراً مهماً في عملية تعديل الدستور، حيث تمنح بعض الدساتير تلك المحاكم دوراً في مراقبة صحة إجراءات مراجعة الدستور وإعلان نتائجها كما هي حال الدستور المغربي الذي يمنح المحكمة الدستورية هذه السلطة «إذ تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة، وتعلن نتائجها»،<sup>421</sup> فضلاً عن أنه من المهام الاستشارية لرئيس المحكمة الدستورية أن يُقدّم المشورة للملك «في حال اعتزاه.. عرض مشروع مراجعة بعض أحكام الدستور على البرلمان».<sup>422</sup>

في حين تمنح دساتير أخرى المحكمة الدستورية صلاحية مراجعة صحة التعديلات الدستورية من حيث الشكل كما هي حال الدستور التركي الذي ينص على أن «تراجع المحكمة الدستورية التعديلات الدستورية وتتحقق من صحتها من حيث الشكل فحسب».<sup>423</sup>

وتمنح طائفة ثالثة من الدساتير المحكمة الدستورية صلاحية البت في دستورية الإجراءات المُتبعة في تعديل الدستور، كما هي حال دستور بوليفيا والذي ينص على أن «للمحكمة الدستورية متعددة القوميات صلاحية، إضافة إلى السلطات التي ينص عليها الدستور والقانون، الاستماع والحكم في.. دستورية الإجراءات المتبعة في تعديل الدستور».<sup>424</sup>

بالمقابل تمنح دساتير أخرى للمحكمة الدستورية دوراً أكبر في هذه العملية حيث تُمارس رقابتها على شكل ومضمون عملية التعديل كما هي حال الدستور التونسي والذي ينص على اختصاص المحكمة الدستورية في مراقبة دستورية تعديل الدستور، حيث يعرض رئيس مجلس نواب الشعب كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية،<sup>425</sup> كما يعرض عليها أيضاً مشاريع قوانين

- 419 المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمُعَدّل سنة 2008.  
420 المادة 437، الفقرة 8، دستور الإكوادور لسنة 2008 والمُعَدّل سنة 2015.  
421 الفصل 174، دستور المغرب. والمادة 42، من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلّق بالمحكمة الدستورية.  
422 الفصل 59، دستور المغرب.  
423 المادة 148، دستور تركيا لسنة 1982 والمُعَدّل سنة 2017.  
424 المادة 202 فقرة 10، دستور بوليفيا لسنة 2009.  
425 الفصل 40 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلّق بالمحكمة الدستورية.



تعديل الدستور لتتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل.<sup>426</sup> وبالتالي تمارس المحكمة هذا الاختصاص بشكل «وجوبي» وبحيث يتعين عليها أن تثبت من عنصرين اثنين: أولهما أن لا يمس التعديل الدستوري الأحكام التي نصّت السلطة التأسيسية على عدم قابليتها للتعديل وهي النصوص التي حظر الدستور تعديلها بنصوصه الصريحة، وثانيهما ضمان احترام طرق التعديل الدستوري وإجراءاته كما هو منصوص عليها في الدستور وبحيث تراقب المحكمة الدستورية إجراءات التعديل للتثبت من مدى احترام تلك الإجراءات للآلية الواجبة الإلتفاع بمقتضى أحكام الدستور ذاته.<sup>427</sup>

**ينبغي أن يتضمن اختصاص المحكمة الدستورية العليا في سوريا ما يتيح لها ممارسة الرقابة على تحقق شروط إعلان حالة الطوارئ، وكذلك على مبررات استمرارها ومقتضياتها، أسوة بالاختصاصات المماثلة التي تتمتع بها المحاكم الدستورية في العديد من دول العالم.**

بالمقابل يتم تغييب المحكمة الدستورية في سوريا تغييباً كاملاً عن هذه العملية حيث ينص الدستور السوري بصدد عملية تعديله على أن لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور، وبحيث ينبغي أن يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك، ومن ثم يُشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه، وبعدها يناقش المجلس اقتراح التعديل فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عُدّ التعديل نهائياً شريطة اقتراحه بموافقة رئيس الجمهورية.<sup>428</sup> وبذلك تمّ تجاهل المحكمة الدستورية بشكل كليّ بصدد هذه العملية، سواء في أحكام الدستور أو حتى في قانون المحكمة ذاتها، وهو ما يُعد، برأينا، نقصاً فجاً يؤمّل تلافيه في أية عملية دستورية لاحقة.

بالتالي سيكون من المناسب توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية السورية ومنحها الاختصاص بمراقبة دستورية عملية تعديل الدستور بشكل كليّ ومن حيث الشكل والمضمون كذلك.

### **2.3.4 تذليل عقبات وقيود وصول الأفراد للمحكمة الدستورية**

لا شك في أن تمكين الأفراد من الوصول إلى العدالة الدستورية هو أمر فائق الأهمية لضمان حقوق الفرد الإنسانية على الصعيد الدستوري. علماً أنه يتم التمييز عادةً، بصدد إمكانية وصول الأفراد إلى المحاكم الدستورية، بين وصول الأفراد المباشر، حيث يتمتع الأفراد بإمكانية الاعتراض بشكل مباشر على عدم دستورية حكم عام أو قانون ما، وبين الوصول غير المباشر، الذي لا يمكن فيه الاعتراض على عدم الدستورية إلا من خلال هيئات تابعة للدولة.<sup>429</sup>

**يُعدّ منح المحكمة الدستورية اختصاصاً في رصد دستورية عملية تعديل الدستور ومراقبتها، ضماناً إضافية تحدّ من أي انفراد أو تسرع يشوب هذه العملية بالغة الأهمية والخطورة. خاصة وأن الدستور السوري قد سهّل إلى حدّ كبير عملية تعديله، والتي تنفرد بها السلطان التنفيذية والتشريعية، ودون الحاجة لاستفتاء الشعب بصدد تلك التعديلات أيضاً، وبعملية أشبه ما تكون بتعديل تشريع عادي أو صياغته، رغم ما يفترض أن يكون لأحكام الدستور من قوة وأهمية تفترض الديمومة والتحصين.**

426 الفصل 42، المرجع السابق.

427 تقرير المحكمة الدستورية التونسية، تحليل ملامح المؤسسة بعد صدور القانون الأساسي المؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مكتب تونس. ص 11.

428 المادة 150، دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 2012.

429 إمكانية وصول الأفراد إلى العدالة الدستورية، اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، مرجع سابق. ص 4.

بالنسبة للوصول المباشر، تتوفر عدّة نماذج وممارسات دولية منها: «دعوى الحسبة» التي يمكن للفرد من خلالها تقديم دعوى ضد حكم عام بعد سنّه حتى وإن لم يكن له مصلحة شخصية في ذلك. و«الاقتراح الفردي» الذي يكتفي فيه الفرد بأن يقترح على المحكمة الدستورية التحقق من دستورية حكم عام للمحكمة تاركاً للمحكمة البت بما إذا كانت ستقوم بذلك. و«شبه دعوى الحسبة» التي لا تفترض بالضرورة أن يكون المتقدم بالطلب متضرراً بشكل مباشر، بل أن يعترض على الحكم العام ضمن إطار دعوى معينة. وأخيراً آلية «الشكوى الفردية» المتوفرة في أشكال جزئية متعددة.<sup>430</sup>

أما بالنسبة للوصول غير المباشر فمن إيجابياته أن الهيئات التي تتقدم بالشكاوى تكون واسعة الاطلاع عادةً وتتمتع بالمهارات القانونية اللازمة لإعداد التماس سليم. كما تلعب هذه الهيئات دور المُرشد الذي يحول دون الإثقال من أعباء المحاكم الدستورية عبر غرلة الطلبات لاستبعاد تلك التي تشوبها المجاوزات أو التكرار. لكن الطريقة غير المباشرة لها سيئة واضحة تتمثل في توقف فعاليتها على نحو كبير على قدرة تلك الهيئات على تحديد الأحكام العامة التي قد تكون مخالفة للدستور، ورغبتها في تقديم طلبات إلى المحكمة الدستورية أو ما يعادلها من هيئات.<sup>431</sup>

علماً أن العديد من دساتير دول العالم قد تبنت الأسلوبين معاً، بحيث أتاحت للأفراد الوصول المباشر للمحكمة الدستورية عبر آلية محددة للشكاوى الفردية أو الدستورية، ومكنتهم أيضاً من الوصول غير المباشر عبر الدفع بالطعن بعدم دستورية قانون ما في معرض دعوى قائمة.

كما سبقت الإشارة فقد تجاهل الدستور السوري الحالي لسنة 2012، وكلّ الدساتير السابقة، إمكانية وصول الأفراد بشكل مباشر إلى المحكمة الدستورية، وتم الاكتفاء، بموجب الدستور الحالي لسنة 2012، بتبني آلية الوصول غير المباشر للأفراد وذلك في معرض الدفع بعدم دستورية قانون، مع تقييد ذلك بشروط عديدة منها أن يكون في معرض دعوى قائمة وليست دعوى ابتدائية خاصة بهذا الشأن، وأن يكون ذلك في معرض الطعن بالأحكام أي أمام محاكم الدرجة الثانية لا الأولى، وأن يكون الطاعن خصماً بمعنى أن له صفة شخصية ومصلحة مباشرة في الدعوى والنص المطعون بعدم دستوريته مما يحول دون إمكانية طعن المواطن العادي أو الشخص المعنوي من جمعيات ونقابات ومنظمات مجتمع مدني، بصورة استباقية، بنص قانوني يقدرون أنه مخالف لأحكام الدستور. هذا فضلاً عن منح محكمة الدرجة الثانية التي تنظر بالدعوى سلطة تقديرية لتحديد ما إذا كان الدفع جدياً ولازمياً للبت في الطعن، مع إمكانية أن تقرر تلك المحكمة تجاهل الطعن بعدم دستورية النص القانوني وتحول بذلك دون إمكانية عرضه أمام المحكمة الدستورية العليا فتعلق بذلك البوابة الوحيدة التي يُمكن أن يعبرها الأفراد، بطريقة غير مباشرة، للوصول إلى المحكمة الدستورية.

وإذا كانت بعض القيود والشروط السابقة منطقية، من حيث المبدأ، لجهة تنظيم عملية الوصول للمحكمة الدستورية إلا أن ثمة مغالاة في شروط وقيود أخرى كاشتراط أن يتم الدفع بعدم الدستورية في معرض الطعن بالأحكام حصراً وليس أمام محاكم الدرجة الأولى ابتداءً، وكذلك منح محكمة الدرجة الثانية سلطة حصرية ومطلقة لفرز الدفوع بعدم الدستورية وتحديد ما يسمح بإحالاته للمحكمة الدستورية. في حين أننا نجد أنه في المغرب وتونس، على سبيل المثال، يتم تبني شروط مشابهة، لتنظيم عملية وصول الأفراد غير المباشر للمحكمة الدستورية، لكن يتم السماح بتقديم الدفع بعدم الدستورية أمام جميع المحاكم بما في ذلك محاكم الدرجة الأولى، خلافاً لسورية، كما أن محكمة النقض في المغرب هي التي تتولى عملية فرز الطعون لتحديد ما ينبغي إحالاته للمحكمة الدستورية، في حين أنه في تونس فإن الإحالة إلزامية للمحكمة الدستورية التي تقرر هي ما يستحق قبوله والنظر به ودون منح قضاة المحاكم الأخرى سلطة تقديرية وتحكيمية في ذلك.

حيث ينص الدستور المغربي على نظر المحكمة الدستورية في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون إذا ما أثير أثناء النظر في دعوى قائمة أمام القضاء ودفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.<sup>432</sup> وقد

430 المرجع السابق. ينبغي الإشارة بهذا الصدد إلى أن الدول تختلف فيما بينها بصدد تحديد القرارات التي يُمكن أن تكون محلّاً لهذا النوع من الشكاوى الدستورية، وهي تتراوح بين قبول كل الأفعال التي تُصدرها سلطة وطنية عامة إلى الاقتصر على بعضها فقط، كالقرارات القضائية، أو الإدارية، أو أحكام السلطة القضائية وأوامرها.. يُنظر في هذا: هلمت ستوينبرجر، نماذج عن القضاء الدستوري، اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، دون تاريخ. ص 36.

431 المرجع السابق.

432 الفصل 133، دستور المغرب. والمادة 28، من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلّق بالمحكمة الدستورية.

بيّن قانون لاحق خاص بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون أن هذا الحق يُمنح لكل أطراف الدعوى أي كل مدّع أو مدعى عليه في قضية معروضة على المحكمة، وكل مُتهم أو مُطالب بالحق المدني أو مسؤول مدني في الدعوى العمومية،<sup>433</sup> وبحيث يُمكن أن يُثار هذا الدفع أمام مختلف محاكم المملكة، وكذلك أمام المحكمة الدستورية مباشرة بمناسبة البت في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، ولكن يجب في كل الأحوال أن يُثار الدفع بعدم الدستورية قبل اعتبار القضية المعروضة على المحكمة جاهزة للحكم، علماً أنه لا يُمكن إثارة الدفع المذكور تلقائياً من قبل المحكمة.<sup>434</sup> كما أن الدفع بعدم دستورية قانون، المُثار أمام محكمة أول درجة أو محكمة ثاني درجة، ينبغي أن يُحال إلى محكمة النقض والتي يتعيّن عليها أن تبت في جدية الدفع بقرار مُعلّل.<sup>435</sup>

أما في تونس فللخصوم في القضايا المنشورة في الأصل أمام المحاكم أن يدفعوا بعدم دستورية القانون المنطبق على النزاع، وفي هذه الحال يتعيّن على المحاكم عند الدّفع أمامها بعدم دستورية القوانين إحالة المسألة فوراً إلى المحكمة الدستورية، ولا يجوز الطعن في قرار الإحالة بأي وجه من أوجه الطعن ولو بالتعقيب، على أن تُحدث لدى المحكمة الدستورية بقرار من رئيسها لجنة خاصة أو أكثر تتركب من ثلاثة أعضاء من ذوي الاختصاص في القانون توكل لها مهمة التثبت في مدى احترام مذكرة الدفع بعدم الدستورية لموجباتها الشكلية والإجرائية وبحيث ترفع اللجنة المذكورة لرئيس المحكمة الدستورية اقتراحاتها القاضية إما بقبول الإحالات من الناحية الشكلية والإجرائية أو رفضها.<sup>436</sup> علماً أنه ليس للقاضي العادي أن يطلب من تلقاء نفسه الدفع بعدم الدستورية، كما أن المحاكم العادية مُلزّمة بالإحالة الفورية للمطالب المتعلقة بعدم الدستورية دون أن يكون لها أي دور في تحويل تلك الطلبات إلى المحكمة الدستورية من عدمه.<sup>437</sup> واستناداً إلى النصوص السابقة تقوم المحكمة الدستورية بالنظر في الدفع بعدم الدستورية على مرحلتين: في مرحلة أولى تحال مذكرة الدفع على لجنة خاصة تتكون من ثلاثة قضاة من ذوي الاختصاص القانوني للتثبت من قبوليتها من حيث الشكل والإجراءات ومن ثم لتقترح هذه اللجنة إما قبول الإحالة من حيث الشكل ومواصلة النظر فيها أو رفضها وبالتالي فإن دور هذه اللجنة هو مجرد تقديم المشورة دون أن تملك سلطة اتخاذ القرار الذي يعود للمحكمة الدستورية وحدها، وفي المرحلة الثانية إذا قبلت المحكمة النظر في الإحالة تتولى النظر والبت في الطعن المُقدّم لتقرر إثره ما إذا كان ينبغي إعلان عدم دستورية أحد أو بعض الأحكام التشريعية موضوع الطعن.<sup>438</sup>

بالتالي يتعيّن، في سوريا، النظر بالتقليل من القيود والشروط المُعقّبة لوصول الأفراد، بالطريقة غير المباشرة، إلى المحكمة الدستورية السورية وبحيث ينبغي أن يُتاح لهم تقديم الطعن بعدم الدستورية أمام محاكم الدرجة الأولى، كما هي الحال في تونس والمغرب على سبيل المثال، ووضع ضوابط أكثر مرونة للحد من السلطة التقديرية المطلقة في قبول المحاكم إحالة تلك الدفوع إلى المحكمة الدستورية علماً أن هناك حلول بديلة لجأت لها العديد من الدول لمواجهة هذه الإشكالية وبهدف تنظيم إجراءات الطعن بعدم الدستورية ومن هنا جاءت فكرة فرز الطعون حتى يكون هنالك تنظيم عقلائي وناجع في معالجة الطعون المتعلقة بعدم الدستورية، والمرفوعة أمام المحاكم دون أن يؤدي هذا الفرز عملياً إلى الحد من الطعن بعدم الدستورية عبر فرض شروط لقبولية قد تجعل ممارسته تتحوّل إلى أمر مستحيل.

ووفق هذه الضمانة قد تتولى المحكمة الدستورية ذاتها مهمة تنظيم هذا الفرز حيث تتلقى المحكمة جميع الطعون وتتولى وضع إجراء داخلي بهدف استبعاد الطعون الرامية للمماطلة أو تلك التي لا أساس لها من حيث تعليلها الدستوري. علماً أن هذا النظام السائد في العديد من الدول، مثل ألمانيا، يتطلب تنظيمًا لوجستياً مهماً لكي يتسنى فرز الطعون.<sup>439</sup>

433 المادة 2 فقرة ب، القانون التنظيمي رقم 86.15 لعام 2018 والخاص بتحديد شروط الدفع بعدم دستورية قانون وإجراءاته.

434 المادة 3، المرجع السابق.

435 المادتان 10 و11، المرجع السابق.

436 الفصل 54 وما بعده من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

437 لتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص 51-52.

438 تقرير المحكمة الدستورية التونسية تحليل ملامح المؤسسة بعد صدور القانون الأساسي المؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص 13.

439 أرست المحكمة الدستورية الألمانية منذ فترة طويلة آلية لفرز الدعاوى الدستورية. وقد شكّلت لهذا الغرض أقساماً تتكوّن من ثلاثة قضاة مكلفين بالبتّ في قبولية الطعون المعروضة عليهم. ويتم اتخاذ القرار وفق إجراءات كتابية ودون وجوب التعليل. ويمكن لقسم يتكوّن من ثلاثة قضاة رفض قبول طعن دون تعليل، وذلك في صورة الإجماع. هذا وقد اقتضت الفقرة 93 ثانياً من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية؛ أنه يجب قبول الطعن بموجب القانون إذا اكتسب من ناحية أهمية بالغة بالنسبة للحق الدستوري، ومن ناحية أخرى إذا كان الرفض يسبب ضرراً فادحاً للطاعن. وعملياً تتلقى المحكمة الدستورية الألمانية أكثر من 5000 طعن في السنة، ولا يتجاوز أغلبها مرحلة الفرز، أما البقية فهي تتعلق عادة بمسائل مهمة. يُنظر: الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في القانون المقارن، تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، ص 10.

فيما تلجأ بعض الدول إلى تمكين كل محكمة من المحاكم من فرز الطعون التي تتعلق بعدم الدستورية قبل تحويلها للمحكمة الدستورية لكن دون منحها صلاحية البت فيها بنفسها وهو نظام معتمد في الكثير من الدول، كإيطاليا وفرنسا وجنوب أفريقيا، ففي بعضها، كما هو الشأن في إسبانيا، يلتزم القاضي بالإحالة الآلية حيث يقصر دوره على التثبت من وجود قاعدة دستورية مثارة ومن طلب الأطراف المدعية المتمثل في مكافحة هذه القاعدة مع الأحكام التشريعية المنتقدة. ويتحوّل القاضي في هذه الحال إلى ما يشابه صندوق البريد، حيث ينحصر دوره في التثبت من حمل الرسالة للطابع البريدي دون الاهتمام بمضمونها.<sup>440</sup>

أيضاً ينبغي إتاحة المجال في سوريا لإمكانية الوصول المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية على أن يشمل هذا الحق منظمات المجتمع المدني التي تُعنى بفض النزاعات المتعلقة بالمصلحة العامة.<sup>441</sup> وهنا تُوجد العديد من الممارسات الجيدة لدى العديد من دول العالم:

ففي النمسا للأفراد الحق في مخاطبة المحكمة الدستورية مباشرة في حال ادعائهم أن حقوقهم انتهكت مباشرة نتيجة لعدم دستورية نظم أساسية أو لوائح أو معاهدات ما وفي حال سريان مفعول النص على الأفراد المعنيين دون صدور قرار من أي محكمة أو دون صدور قرار إداري. واعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2015، أصبح بوسع أطراف أي دعوى قضائية فصلت فيها محكمة ابتدائية عادية اللجوء مباشرة، متى توافرت شروط معينة، إلى المحكمة الدستورية لالتماس استعراض مدى دستورية الأحكام المطبقة في النظر في دعواهم.<sup>442</sup>

وفي الكويت، ووفقاً لقانون المحكمة الدستورية، فإنه «لكل شخص طبيعي أو اعتباري الطعن بدعوى أصلية أمام المحكمة الدستورية في أي قانون أو مرسوم بقانون أو لائحة إذا قامت لديه شبهات جدية بمخالفته لأحكام الدستور، وكانت له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن عليه...».<sup>443</sup>

وفي الإكوادور ينص الدستور على دعوى عدم الامتثال، التي تُقدّم إلى المحكمة الدستورية وتهدف إلى «ضمان تطبيق القواعد واللوائح المكونة للنظام القانوني، فضلاً عن الالتزام بقرارات أو تقارير منظمات حقوق الإنسان الدولية، عندما يحتوي القانون أو القرار الذي يجري السعي لتنفيذه على التزام بأن يُجعل واضحاً وصريحاً وقابلًا للتنفيذ».<sup>444</sup> كما ينص الدستور أيضاً على الدعاوى الخاصة للحماية، والتي تُرفع أمام المحكمة الدستورية ضد قرارات أو أحكام مبرمة تنتهك، من خلال فعل أو إهمال، الحقوق المنصوص عليها في الدستور. ويكون هذا الطعن مقبولاً عندما تُستند الطعون العادية والاستثنائية ضمن الإطار القانوني، ما لم يُعزَ عدم تقديمها إلى إهمال صاحب الحق الدستوري المنتهك.<sup>445</sup>

وفي ألمانيا يتم النظر إلى الشكوى الدستورية بوصفها من الأدوات المهمة التي تعمل على حماية الحقوق الأساسية. وتتيح الشكوى الدستورية لأي شخص أن يوجه إلى المحكمة الدستورية الاتحادية شكوى بانتهاك إحدى السلطات العامة لأحد حقوقه الأساسية التي يكفلها القانون الأساسي أو أحد حقوقه بموجب الفقرة 4 من المادة 20، والمواد 33 و38 و101 و103 و104. ويمكن، من حيث المبدأ، الطعن في جميع التصرفات السيادية للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية من خلال وسيلة الانتصاف القانونية هذه. ولما كانت هذه وسيلة انتصاف استثنائية، فلا يمكن قبولها من حيث المبدأ إلا إذا سبق أن استنفد مقمّمها جميع ما أُتيح له من وسائل انتصاف قانونية أخرى تتعلق بالانتهاك المزعم لحقوقه.<sup>446</sup> وبصورة استثنائية، تُقبل أي شكوى دستورية على الفور إذا لم تتوافر أي وسيلة انتصاف قانونية أخرى، وذلك مثلاً في حال تأثير أي قانون تأثيراً مباشراً على حقوق أحد المواطنين. وبالتالي فإن

440 المرجع السابق، ص 10-11.

441 المرجع السابق، ص 8، هامش 2.

442 ٢٠١٧/HRI/CORE/AUT

443 قانون المحكمة الدستورية في دولة الكويت الصادر بموجب القانون رقم 14 لسنة 1973، المادة 4 مكرر المُضافة بموجب القانون رقم 109 لسنة 2014.

444 المادة 93، من دستور الإكوادور لسنة 2008 والمُعَدّل سنة 2015.

445 المادة 94، من دستور الإكوادور لسنة 2008 والمُعَدّل سنة 2015.

446 يتم تبرير وجوب استنفاد طرق الطعن القضائية الأخرى بأنه يمكن أن لا يكون هناك حاجة أساساً للشكوى الدستورية إذا ما تم اللجوء بدايةً للمحاكم العادية ورجحت هذه الأخيرة احترام الحقوق الدستورية، موضوع النزاع، لكن مع مراعاة أنه يُستحسن أن تُمنح المحاكم الدستورية سلطة تقديرية من أجل أن تقرر في حال عدم استنفاد كل طرق الطعن الأخرى، فيما إذا كان موضوع الشكوى يكتسي أهمية ذات طابع عام أو كان رفعها أمام هيئات قضائية أخرى سيجلب لملتزمها ضرراً خطيراً لا يمكن تجنبه. يُنظر: هلمت ستوينبرجر، نماذج عن القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص 38.

الشكوى الدستورية مرهونة بقبولها لكي تحكم فيها المحكمة الدستورية العليا. ويجب قبولها للحكم فيها إذا كانت لها أهمية دستورية جوهريّة، أو إذا كانت ضرورية لإعمال حقوق أساسية أو حقوق تتمتع بوضع مكافئ للحقوق الأساسية.<sup>447</sup>

أما في إسبانيا فيُعد من الاختصاصات الرئيسية الثلاثة التي تتمتع بها المحكمة الدستورية، صون حقوق المواطنين الأساسية، من خلال ما يسمى «طلب الحماية الدستورية»، الذي يُتيح لكل مواطن التماس الحماية من انتهاك مزاوم لتلك الحقوق. وقد تمّ النص عليه في الدستور الذي يؤكد أنه «يحق لأي مواطن أن يطالب بضمان الحريات والحقوق المنصوص عليها في المادة 14 والقسم الأول من الفصل الثاني أمام المحاكم العادية، عن طريق إجراءات تقوم على مبادئ الأسبقية والمحاكمة السريعة، وإذا اقتضت الحال عن طريق التظلم لدى المحكمة الدستورية...».<sup>448</sup>

ولتقديم طلب الحماية إلى المحكمة الدستورية، يلزم استفاد السبل القضائية السابقة،<sup>449</sup> أما بخصوص أهلية تقديم طلب الحماية الدستورية، فيحق ذلك للشخص المتضرر مباشرة من الحكم أو الإجراء الإداري والشخص الذي قد يكون طرفاً في الدعوى القضائية، بالإضافة إلى أمين المظالم والنيابة العامة التي تكون دائماً طرفاً في إجراءات طلب الحماية الدستورية.<sup>450</sup>

علماً أنه كان لتزايد عدد طلبات الحماية الدستورية، التي خلا كثير منها من مضمون حقيقي، أن يهدد بشلّ عمل المحكمة الدستورية أو، على الأقل، تأخيرها. ولهذا السبب، اعتمد في 9 حزيران/يونيو 1988، القانون الأساسي رقم 6/1988، الذي أتى بصياغة جديدة للمادة 50 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية، متيحاً بذلك عدم قبول طلبات الحماية التي تخلو من مضمون حقيقي بإجماع الأقسام المؤلفة من ثلاثة موظفين قضائيين. وعلى الرغم من هذا الإصلاح، لم يكف عدد طلبات الحماية عن الزيادة، فوصل إلى 10.410 طلبات في عام 2008، ما يمثل زيادة سنوية بنسبة 22 في المئة.<sup>451</sup>

وبغية تبسيط الإجراءات، أدخل القانون الأساسي 6/2007، المؤرخ 24 أيار/مايو، نظاماً يلزم صاحب الطلب أن يدعي ويثبت أن مضمون الطعن يقتضي، بحكم وجاهته الدستورية الخاصة، أن تتخذ المحكمة الدستورية قراراً بشأن أسسه الموضوعية، لما يكتسبه من أهمية في تفسير الدستور أو تطبيقه أو إعماله العام. وبالتالي فإن أكثر العناصر تجديداً في هذا النظام الخاص بطلب الحماية الدستورية هو الشرط الجوهري أو الموضوعي لقبول الطعن المتمثل في «الوجاهة الدستورية الخاصة».<sup>452</sup> وبالتالي، فلا يكفي لقبول طلب الحماية الدستورية مجرد وقوع انتهاك لأحد حقوق صاحب الطلب الأساسية أو إحدى حرياته العامة القابلة للحماية بموجب دعوى الحماية الدستورية بل يلزم كذلك، فيما يتعلق بهذه المسألة، أن يكتسب الطلب وجاهة دستورية خاصة.

بالتالي تُوجد خيارات دستورية عديدة ينبغي التفكير بها لتفعيل آلية وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية السورية وتوصي بصورة خاصة بـ:

إتاحة الفرصة أمام وصول الأفراد، الطبيعيين والاعتباريين، بشكل مباشر للمحكمة الدستورية وذلك ضمن شروط وضوابط منطقية لعدم إغراق المحكمة بما هو غير ملائم ولا مُستحق من الدعاوى، وذلك وفق ما سبق عرضه من الممارسات الدولية بهذا الصدد.

HRI/CORE/DEU/2016 447

448 المادة 53 فقرة 2، من دستور إسبانيا لسنة 1978 والمُعدّل سنة 2011. كما تُنظّم إجراء تقديم طلب الحماية الدستورية إلى المحكمة الدستورية المادتان 161-1(ب) و162(ب) من الدستور، وكذلك المواد من 41 إلى 58 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية الإسبانية.

449 أحكام المحكمة الدستورية، ومنها 73/1982 و29/1983 و30/1984. كما تنبغي الإشارة في هذا الصدد إلى التعديل الذي أدخل بموجب القانون الأساسي رقم 6/2007، المؤرخ 24 أيار/مايو 2007 على المادة 241 من القانون التنظيمي للسلطة القضائية رقم 6/1985، المؤرخ 1 تموز/يوليو، فيما يتعلق بضرورة طلب إلغاء الدعاوى المقدمة إلى المحاكم العادية قبل طلب الحماية الدستورية في حالات انتهاك الحقوق الأساسية المشار إليها في المادة 53-2 من الدستور ما لم يتسنّ الإبلاغ عن هذه الانتهاكات قبل صدور قرار يُنتهي الدعوى. مُشار إليه في:

HRI/CORE/ESP/2019

450 المادتان 46-1(أ)، و(ب) و47-2 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية.

HRI/CORE/ESP/2015 451

452 قرار المحكمة الدستورية 188/2008، المؤرخ 21 تموز/يوليو، الأساس القانوني 3. مُشار إليه في:

HRI/CORE/ESP/2019



وكذلك تقليل العقوبات القائمة حالياً أمام وصول الأفراد بطريقة غير مباشرة أمام المحكمة وذلك من خلال إتاحة فرصة الطعن بعدم الدستورية أمام محاكم الدرجة الأولى وليس الثانية حصراً من جهة، ومن جهة ثانية إلزام المحاكم العادية بإحالة الدفوع المتعلقة بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية التي ينبغي عليها أن تتولى هي عملية فرز ما ستقبل النظر به من تلك الدفوع.

ولضمان توازن مناسب بين أهمية وصول الأفراد إلى القضاء الدستوري وبين خطر الإثقال من أعباء المحكمة الدستورية، نُشير إلى توصية لجنة فينيسيا/ اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، بتعيين مساعدين مؤهلين لقضاة المحكمة الدستورية وتحديد عددهم وفقاً لحجم القضايا التي تبت بها المحكمة. ويمكن كذلك التخفيف من أعباء المحكمة الدستورية من خلال توزيع القضايا على الغرف توزيعاً ملائماً. مع مراعاة إيجاد آلية تكفل تجانس أحكام المحكمة الدستورية.<sup>453</sup>

### 2.3.5 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها

يُعد الاستفتاء أحد أبرز مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وبموجبه تُدعى هيئة المواطنين إلى أن تُعبر، عن طريق تصويت شعبي، عن رأيها أو إرادتها تجاه تدبير اتخذته سلطة أخرى أو تنوي اتخاذه،<sup>454</sup> وبهذا المعنى فإنه يُعد بمثابة التجسيد الحقيقي لمبدأ سيادة الشعب بالنظر إلى أن الشعب، وفق هذه الآلية ودونما وسيط، يعبر عن رأيه، ويقرر مصيره، ويحدد موقفه من المسألة المعروضة للاستفتاء والتي يُفترض أن تكون على قدر كبير من الأهمية والخطورة وبحيث تؤثر نتيجتها على حال ومستقبل البلاد.

لهذا السبب ونظراً لأهمية هذه العملية فقد أولت غالبية دساتير العالم مسألة الاستفتاء عناية خاصة تجلت بمنح المحاكم الدستورية دوراً مهماً في الإشراف على هذه العملية والرقابة على مجرياتها سواء من حيث الشكل أو المضمون أو كليهما معاً.

وفقاً للدستور المغربي تتولى المحكمة الدستورية «مراقبة صحة الإحصاء العام للأصوات المدلى بها في الاستفتاء وتعلن بقرار عن نتائجه النهائية».<sup>455</sup>

وأما في فرنسا فقد نصّ الدستور صراحة على أن «يضمن المجلس الدستوري قانونية عمليات الاستفتاء الشعبي المنصوص عليها في المادتين 11 و89 وفي الباب الخامس عشر، ويعلن نتائجها».<sup>456</sup> فيما تم توضيح دور المجلس الدستوري في هذه العملية بمقتضى القانون الخاص بالمجلس وبمقتضاه يُستشار المجلس الدستوري من قبل الحكومة بالنسبة لتنظيم عملية الاستفتاء، كما يتعين إخطار المجلس بصدد كل إجراء يُتخذ في هذا الشأن، كما يُبدي المجلس الدستوري رأيه حول القائمة الخاصة بتنظيم واستخدام الوسائل الرسمية اللازمة للدعاية أثناء الاستفتاء، كما أن للمجلس وحده مراقبة الحملات الانتخابية في شأن الاستفتاء، ويكون للمجلس الدستوري وحده سلطة اختيار نواب عنه يتم اختيارهم بالاتفاق مع الوزراء المختصين من بين قضاة القضاء العادي والإداري لمتابعة عملية الاستفتاء، كما يقوم المجلس الدستوري بمهمة حصر الأصوات بالنسبة للاستفتاء، وهو أيضاً يتمتع باختصاص قضائي فيما يتعلق بمواد الاستفتاء حيث يختص بحسم كافة المنازعات الخاصة بالاستفتاءات بشكل نهائي. علماً أن المجلس الدستوري بصدد هذه المادة وبخصوص الاقتراع أثناء عملية الاستفتاء يقوم بفحص الوقائع وما إذا كانت ذات تأثير بالغ الشدة على الاستفتاء، فإذا ما اتضح له ذلك فله أن يصدر قراراً بإلغاء عملية الاستفتاء سواء كلياً أو جزئياً.<sup>457</sup>

ووفقاً للدستور البرتغالي تختص المحكمة الدستورية بالرقابة «السابقة على دستورية الاستفتاءات الوطنية والإقليمية والمحلية وقانونيتها، بما في ذلك تحديد المتطلبات المتعلقة بالناخبين في كل حالة».<sup>458</sup>

453 إمكانية وصول الأفراد إلى العدالة الدستورية، مرجع سابق. ص5.

454 المعجم الدستوري، مرجع سابق. ص82.

455 الفصل 132، دستور المغرب. والمادة 40 وما بعدها من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

456 المادة 60 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمُعدّل سنة 2008.

457 المواد 46-50 من مرسوم 7 تشرين الثاني/نوفمبر 1958 الخاص بالمجلس الدستوري الفرنسي.

458 المادة 223 فقرة 2/و، دستور البرتغال لسنة 1976 والمُعدّل سنة 2005.

في حين منح دستور النمسا محكمة الدستورية صلاحية إصدار الأحكام بشأن «الطعن في نتيجة الاستفتاءات والاستفتاءات العامة واستطلاعات الرأي العام ومجموعات عمل المواطن الأوروبي».<sup>459</sup>

بالمقابل نجد أن الدستور السوري يُعَيِّب المحكمة الدستورية بشكل كامل عن مسألة الاستفتاء من جهة، ومن جهة ثانية يسلبها اختصاصها الأصيل في الرقابة على فئة معينة من القوانين والتي يُفترض أن تكون مشمولة برقابتها.

حيث يتم تجاهل المحكمة الدستورية تماماً في مجمل النصوص الخاصة بالاستفتاء والواردة سواء في الدستور السوري الحالي لسنة 2012 أو في قانون الانتخابات العامة لسنة 2014 والناظم لمسألة الاستفتاء. إذ اكتفى الدستور السوري بالتأكيد على أن الاستفتاء «حق للمواطنين وواجب عليهم»<sup>460</sup>، مانحاً رئيس الجمهورية الحق في «أن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية».<sup>461</sup> في حين أكد قانون الانتخابات العامة على أهمية وخطورة نتائج الاستفتاء حيث أكد على أن «تكون نتيجة الاستفتاء ملزمة ونافذة من تاريخ إعلانها ولها سلطة أعلى من أي سلطة أخرى ولا يجوز إلغاؤها أو تعديلها إلا باستفتاء آخر».<sup>462</sup> كما أخضع إدارة الاستفتاء بالكامل لاختصاص اللجنة القضائية العليا للانتخابات المؤلفة من سبعة أعضاء يسميهم مجلس القضاء الأعلى من مستشاري محكمة النقض،<sup>463</sup> والذين يتولون الإشراف الكامل على عملية الاستفتاء وتنظيم جميع الإجراءات الخاصة بها.<sup>464</sup>

علماً أن الدستور السوري الحالي لسنة 2012 لم يكتف فحسب بإقصاء المحكمة الدستورية عن هذه العملية وعدم إدراج الرقابة على الاستفتاء ضمن اختصاصاتها، بل إنه سلب المحكمة الدستورية، جزئياً، أحد أبرز اختصاصاتها ألا وهو الرقابة على دستورية القوانين حيث نص الدستور على أنه «لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتناول موافقة الشعب».<sup>465</sup> وهو ما كان محلاً للانتقاد بالنظر إلى أن من شأن هذا النص أن يؤدي إلى «تحصين القوانين التي يوافق عليها الشعب في الاستفتاء، وعدم إمكانية بسط المحكمة الدستورية العليا رقابتها عليه، بالرغم من أن مشروعات القوانين التي يُستفتى الشعب عليها قد تتضمن أحكاماً مُقيّدة للحريات ومع ذلك يوافق عليها الناخبون دون أن يشعروا بمداهها أو خطورتها، مما يقتضي عدم اتخاذ هذا الاستفتاء الذي رخص به الدستور ذريعة لإهدار أحكام الدستور أو مخالفتها»<sup>466</sup>، فضلاً عن مخالفة قواعد المنطق السليم بالنظر إلى أن هذا الاستثناء قد جعل «القانون الاستفتاءي لا يخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا في حين أن القوانين التي غُذلت أحكامها بناء على القوانين الاستفتاءية تخضع للرقابة القضائية».<sup>467</sup>

بالتالي فإن المطلوب بصدد هذه المسألة ونظراً لخطورة عملية الاستفتاء وأهمية ما ينجم عنها من نتائج منحها القانون السوري سلطة أعلى من أية سلطة أخرى، ما يلي:

أولاً- إخضاع عملية الاستفتاء لرقابة وإشراف المحكمة الدستورية العليا أسوةً بالاختصاص الذي تتمتع به العديد من المحاكم الدستورية الأخرى.

ثانياً- مَدَّ اختصاص المحكمة وصلاحياتها ليشمل أيضاً تلقي الطعون الخاصة، بعملية الاستفتاء ومضمونها ونتائجها، أسوةً بالانتخابات.

459 المادة 141 الفقرة 1/هـ، دستور النمسا لسنة 1920 والذي أعيد تفعيله سنة 1945 وتعديله سنة 2013.

460 المادة 49، دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 2012.

461 المادة 116، دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 2012.

462 المادة 97، قانون الانتخابات العامة رقم 5 لسنة 2014.

463 المادة 8 فقرة 2، قانون الانتخابات العامة رقم 5 لسنة 2014.

464 المادة 10 فقرة د، المرجع السابق.

465 دستور 2012، المادة 148. علماً أن هذا النص كان قد سبق ذكره أيضاً في دستور 1973 حيث نصّت المادة 146 منه على أنه «لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتناول موافقة الشعب».

466 د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 165.

467 المرجع السابق، ص 166.



ثالثاً- حذف المادة الدستورية التي تسلب المحكمة اختصاصها النظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، لمخاطر هذا التقييد والإقصاء وفق ما سبق ذكره، وبالتالي منح المحكمة الدستورية كامل اختصاصها بالنظر في دستورية جميع أنواع القوانين دون أي إقصاء أو استثناء.

### 2.3.6 منح المحكمة الدستورية صلاحية الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية

تؤدي الأحزاب السياسية دوراً مهماً ومؤثراً في مسار المجتمعات والدول الديمقراطية، وتُحدد عادةً القوانين التي تُنظم شؤون الأحزاب الجهة المؤهلة قانونياً للتأثير على مسار الحزب، بدءاً من إقرار وجوده وصولاً إلى اتخاذ القرار بإنهاء مسيرته، من خلال الأمر بحله وتصفيته، وهنا تكمن مخاوف من أن تكون هذه القوانين عرضةً للاستغلال الحزبي، بما أن الأحزاب الحاكمة تستطيع استخدامها لإضعاف خصومها السياسيين. ولهذا عهدت العديد من دساتير دول العالم إلى المحاكم الدستورية ببعض الصلاحيات فيما يتعلق بشؤون الأحزاب السياسية، وخولتها إصدار أحكام تؤثر على تشكيل الأحزاب السياسية وأنشطتها بطرق مختلفة. فعلى سبيل المثال تقوم الدساتير في بعض البلدان، بما في ذلك ألمانيا وتركيا وكوريا الجنوبية، بتمكين محاكمها الدستورية من تنظيم وحتى حظر بعض الأحزاب السياسية بناءً على برامجها السياسية الأساسية وتنظيم الحزب الداخلي.<sup>468</sup> ويتم تبرير ذلك بأنه من مزايا منح المحكمة الدستورية اختصاص التصريح بعدم دستورية حزب سياسي، لأنها تسمح بتفادي تعسف السلطة التنفيذية وإدارتها في هذا المجال.<sup>469</sup>

فوفقاً للدستور الألماني «تكون الأحزاب التي تسعى من خلال أهدافها أو من خلال تصرفات المنتمين لها، إلى الإخلال بالنظام الأساسي الديمقراطي الحر، أو إلغائه، أو الإضرار بكيان جمهورية ألمانيا الاتحادية مخالفة للدستور. وتكون المحكمة الدستورية الاتحادية هي الجهة القضائية المختصة بالحكم في مسألة عدم الدستورية».<sup>470</sup> كما تتمتع المحكمة أيضاً بسلطة حل حزب سياسي، ومنع تأسيس تنظيمات بديلة ذات شكل ظاهري، ولها أيضاً سلطة حجز أموال الحزب ومصادرتها، وقد تم تفسير هذه الصلاحيات الممنوحة للمحكمة الدستورية بأنها ليست فقط بهدف حماية الدستور بل كذلك للمساعدة على استقرار المشهد السياسي لأن المحكمة الدستورية الفيدرالية طالما لم تصرح بعدم دستورية حزب من الأحزاب، فإن هذا الحزب يُعتبر دستورياً ويجب أن يبقى يتمتع بجميع الحقوق والامتيازات المُعترف بها للأحزاب السياسية في النظام القانوني.<sup>471</sup> وهذا ما حدث، على سبيل المثال، بمناسبة الحكم الذي أصدرته المحكمة الدستورية العليا الألمانية بتاريخ 17 كانون الثاني/يناير 2017 حول حظر الحزب القومي الألماني وهو الغطاء السياسي للنازيين الجدد. وذلك بعد أن تقدم مجلس الولايات الألمانية بملتمس لدى المحكمة يطالب فيه بحظر الحزب اليميني المتطرف، غير أن أعلى هيئة قضائية ألمانية ارتأت غير ذلك، معللة قرارها، بأنه ورغم أن نوايا الحزب مخالفة للدستور؛ لكنه لا يملك «القدرة» على الإطاحة بالديمقراطية في البلاد، ورأت المحكمة الدستورية العليا أن هذا الحزب غير قادر على تهديد الأسس السلمية-الديمقراطية التي تشكل دعائم الدستور الألماني. لكنها أقرت أيضاً أن «عقيدة» الحزب ومفهومه للأمة الألمانية لا يحترم الإنسان وعنصري التوجه وقريب من الإيديولوجية النازية، لكن ومع ذلك لا تكفي هذه الأسباب لحظره.<sup>472</sup> علماً أنه لا يمكن إقامة دعوى ضد الأحزاب السياسية أمام المحكمة الدستورية الألمانية إلا من قبل الجمعية الفيدرالية أو المجلس الفيدرالي أو الحكومة الفيدرالية، وكذلك من قبل ولاية فيدرالية إذا كان الحزب السياسي متواجداً على أراضيها مع ملاحظة أنه لم يتم اللجوء إلى هذا الإجراء إلا مرتين في السنوات الأولى من قيام جمهورية ألمانيا الفيدرالية.<sup>473</sup>

في حين يشترط الدستور التركي «..أن تتسق إيرادات الأحزاب السياسية ونفقاتها مع أهدافها، وينظم القانون تطبيق هذه القاعدة. ويفوض القانون المحكمة الدستورية في المراجعة المحاسبية لممتلكات الأحزاب السياسية وإيراداتها ونفقاتها، من حيث التزامها بالقانون، ويحدد كذلك أساليب المراجعة المحاسبية والعقوبات الموقعة في حال مخالفة القانون. ويعاون ديوان المحاسبات المحكمة الدستورية في مهام المراجعة المحاسبية. وتكون القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية استناداً إلى المراجعة المحاسبية نهائية. كما تفصل المحكمة الدستورية نهائياً في حل الأحزاب السياسية بناءً على دعوى يرفعها مكتب المدعي العام الرئيس في محكمة الاستئناف العليا. ويجوز للمحكمة الدستورية أن تحكم بحرمان الحزب المعني من معونة الدولة كلياً أو جزئياً، عوضاً عن الحل

468 المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق. ص 24.

469 هلمت ستوينبرجر، نماذج عن القضاء الدستوري، مرجع سابق. ص 44.

470 المادة 21/2، دستور ألمانيا لسنة 1949 والمُعدّل سنة 2014.

471 هلمت ستوينبرجر، نماذج عن القضاء الدستوري، مرجع سابق. ص 43.

472 يُنظر في هذا:

<https://2AWxQIK/ly.bit/>

473 هلمت ستوينبرجر، نماذج عن القضاء الدستوري، مرجع سابق. ص 43.

الدائم للحزب بموجب الفقرات السابقة، وفقاً لتقديرها لعداثة الأنشطة قيد النظر أمام المحكمة».<sup>474</sup>

وبمقتضى دستور كوريا الجنوبية فإنه «إذا كانت أغراض أحد الأحزاب السياسية أو أنشطته متعارضة مع النظام الديمقراطي الأساسي، فيجوز للحكومة رفع دعوى ضده في المحكمة الدستورية من أجل حله، ويُحل الحزب السياسي وفقاً لقرار المحكمة الدستورية».<sup>475</sup>

كما يعود للمحكمة الدستورية في تشيلي صلاحية إعلان عدم دستورية الأحزاب السياسية وفقاً لأحكام الدستور الذي يضمن التعددية السياسية وينص على أن «الأحزاب أو الحركات أو التنظيمات الأخرى التي لا تراعي أهدافها أو أفعالها أو سلوكها المبادئ الأساسية للنظام الديمقراطي والدستوري وتدعم إرساء نظام استبدادي، أو تلك التي تلجأ إلى العنف أو تنادي به أو تحرّض عليه كمنهج لعملها السياسي هي غير دستورية. ويعود للمحكمة الدستورية أن تعلن عدم دستورتها».<sup>476</sup>

وفي أرمينيا «يجوز، في الحالات التي ينص عليها القانون، تعليق أنشطة حزب سياسي بناء على قرار من المحكمة الدستورية. والأحزاب السياسية التي تدعو إلى قلب النظام الدستوري عن طريق العنف أو تستخدم العنف لقلب النظام الدستوري هي أحزاب غير دستورية وتخضع للحظر بموجب قرار المحكمة الدستورية».<sup>477</sup>

في حين أن المحكمة الدستورية في البرتغال تُمارس دوراً أكبر من مجرد إقرار عدم دستور الأحزاب والأمر بحظرها، إذ تتولى الإشراف على تنظيم شؤونها الداخلية أيضاً وفقاً لأحكام الدستور الذي ينص على أن تختص المحكمة الدستورية «بالتحقق من قانونية تكوين الأحزاب والائتلافات السياسية، ومن قانونية أسمائها وأحرفها الأولى ورموزها، والأمر بحظرها، على النحو المنصوص عليه في هذا الدستور وفي القانون؛ وكذلك الفصل في الحالات التي تنطوي على الطعن على الانتخابات الداخلية للأحزاب وقراراتها التي يسمح القانون بالطعن فيها».<sup>478</sup>

في سوريا يُحسب للدستور الحالي لسنة 2012 أنه أقر، بعد عقود من الحظر، مبدأ التعددية السياسية، وأكد على مساهمة الأحزاب السياسية المرخصة والتجمعات الانتخابية في الحياة السياسية الوطنية، ومُلزماً إياها باحترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية.<sup>479</sup> لكن القانون الناظم لشؤون الأحزاب عهد كل ما يتعلق بها للجنة شؤون الأحزاب، وجعل محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق هي مرجعيتها القضائية الوحيدة والحصرية والنهائية في ظل تغييب كامل للمحكمة الدستورية العليا.

فوفقاً للمرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 والمتضمن قانون الأحزاب تُشكل لجنة شؤون الأحزاب من وزير الداخلية رئيساً، وعضوية قاض يسميه رئيس محكمة النقض وثلاث من الشخصيات العامة المستقلة يسميهم رئيس الجمهورية لمدة ثلاث سنوات، على أن تبت اللجنة بطلبات تأسيس الأحزاب أو تعديل أنظمتها الداخلية إضافة إلى الاختصاصات الأخرى المحددة لها.<sup>480</sup> وهي اختصاصات تتسع لتشمل، على سبيل المثال، الحق في مراجعة وتفتيش دفاتر الحزب ومستنداته وإيراداته ونفقاته ومشروعية إيراداته وأوجه صرف أمواله،<sup>481</sup> وصولاً للتقدم من المحكمة بطلب معال لحل الحزب وتصفية أمواله وذلك في حال عدم التزام الحزب بأي من المبادئ المنصوص عليها في القانون أو الإخلال بأي من أحكامه،<sup>482</sup> علماً أن محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق هي المختصة بالنظر في كل هذا وقد خولها قانون الأحزاب أن تبت «بقرار مبرم في المنازعات الناجمة عن هذا القانون».<sup>483</sup>

- |     |   |
|-----|---|
| 474 | المادة 69، دستور تركيا لسنة 1982 والمُعدّل سنة 2017.  |
| 475 | المادة 8 فقرة 4، دستور كوريا الجنوبية لسنة 1948 والمُعدّل سنة 1987.                             |
| 476 | المادة 19 فقرة 15، دستور تشيلي لسنة 1980 والمُعدّل سنة 2015.                                    |
| 477 | <a href="https://2019/ARM/CORE/HRI/ar/org.undocs/">https://2019/ARM/CORE/HRI/ar/org.undocs/</a> |
| 478 | المادة 223 فقرة 2/هـ، دستور البرتغال لسنة 1976 والمُعدّل سنة 2005.                              |
| 479 | المادة 8 فقرة 1/2، دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 2012.                                   |
| 480 | المادة 7، الفقرتان 1/ب، قانون الأحزاب السوري لسنة 2011.   |
| 481 | المادة 21، فقرة 1، قانون الأحزاب السوري لسنة 2011.  |
| 482 | المادة 31، قانون الأحزاب السوري لسنة 2011.  |
| 483 | المادة 34، قانون الأحزاب السوري لسنة 2011.  |

وإذا كان من الطبيعي واللازم تنظيم شؤون الأحزاب وإخضاعها للرقابة بمقتضى أحكام القانون، أسوةً بكل دول العالم؛ فإنّ تغيب المحكمة الدستورية بالمطلق عن هذا الملف هو أمر غير منطقي. خاصةً في ظل تحويل لجنة شؤون الأحزاب التي يرأسها وزير الداخلية صلاحيات واسعة، ومنح محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق صلاحية إصدار أحكام نهائية ومبرمة في كل ما يتعلق بشؤون الأحزاب، بما في ذلك الحكم بحلها وتصفيته، وهو ما حدث بالفعل في أكثر من مناسبة.<sup>484</sup>

يتطلب الأمر هنا توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا في سوريا لتكون هي المرجعية القانونية المعنية بشؤون الأحزاب والتي ينبغي أن يكون لها وحدها صلاحية الفصل في النزاعات المتعلقة بشؤون الأحزاب بدءاً من الترخيص وصولاً إلى احتمالية حل الحزب وتصفيته وفقاً لأحكام الدستور وقانون الأحزاب الذي ينبغي تعديله أيضاً تبعاً لذلك.

### 2.3.7 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية

تجاهلت الدساتير السورية المتعاقبة أية إشارة إلى المعاهدات الدولية سواء لجهة مكانتها في التنظيم القانوني الوطني، أو لجهة إمكانية إبرام معاهدات دولية تتعارض مع أحكام الدستور ذاته. حيث اكتفت الدساتير المتلاحقة، بما فيها الدستور الحالي لسنة 2012، بتحديد الجهات التي تملك صلاحية إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها.

بالمقابل عالجت العديد من الدساتير المقارنة فرضية إبرام معاهدات دولية تخالف أحكام الدستور مانحةً المحاكم الدستورية صلاحية ممارسة الرقابة السابقة في هذه الحال بغية تحديد مدى وجود مخالفة بالفعل وبيان التصرف الواجب اتباعه سواء لجهة الامتناع عن المصادقة على تلك المعاهدة أو حتى تعديل الدستور.

والملاحظ هنا أن تلك الدساتير تختلف بشأن الصلاحية الممنوحة للمحاكم الدستورية في هذه الحال، وذلك فيما إذا كان اللجوء للمحكمة الدستورية في هذه الحال وجوبياً مُلزماً أم جوازياً اختيارياً وبناءً على الطلب، وكذلك فيما إذا كانت صلاحياتها تشمل جميع أنواع المعاهدات الدولية أم أنواعاً معينة منها فقط.

فوفقاً للدستور المغربي تكون هذه المراقبة اختيارية، ففيما يتعلق بالالتزامات الدولية، تختص المحكمة الدستورية بالبت في مطابقتها للالتزامات الدولية للدستور، وإذا صرحت بأن التزاماً دولياً يتضمن بنداً يخالف هذا الأخير، فإنه لا يمكن المصادقة عليه.<sup>485</sup>

وفي تونس لرئيس الجمهورية أن يعرض المعاهدات على المحكمة الدستورية لمراقبة دستوريّتها وذلك قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها.<sup>486</sup> مع ملاحظة أن الأمر يتعلق باختصاص تقديري لرئيس الجمهورية باعتبار أن الإحالة على المحكمة تكون اختيارية. ومن جهة أخرى لا تشمل هذه الرقابة جميع أنواع المعاهدات الدولية بل تقتصر على نوع محدد من الاتفاقيات،<sup>487</sup> التي تستوجب الموافقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب بقانون قبل المصادقة عليها من طرف رئيس الجمهورية.<sup>488</sup>

484 اتخذت محكمة الاستئناف المدنية في دمشق حكماً نهائياً في العام 2019 بحل حزبين سبق ترخيصهما، حيث أصدرت المحكمة حكماً بحل حزب الإنقاذ الوطني بناءً على الدعوى التي رفعتها ضده «لجنة شؤون الأحزاب»، ممثلة برئيسها وزير الداخلية وذلك نظراً لإخفاق الحزب في عقد مؤتمر لانتخاب قيادة الحزب ومكتبه السياسي بسبب عدم اكتمال نصاب الأعضاء الحاضرين، وبالتالي فإن عدم اكتمال النصاب دفع لجنة شؤون الأحزاب لرفع الدعوى بصورة مستعجلة لحل الحزب ووقف نشاطاته وتصفية أمواله وذلك بالاستناد إلى أن الحزب قام بتنسيب أشخاص لا يعرفهم، ولا يعرف عناوينهم. وعليه فقد عجز عن تأمين نصاب الحضور المتمثل بـ 500 عضو على الأقل فقررت المحكمة حلّ الحزب. كما أصدرت المحكمة قراراً آخر بحل الحزب السوري القومي الاجتماعي، الأمانة العامة. بسبب خلافات داخلية تتمحور حول الأحقية بالتريخ، واتهامات للأمانة تتعلق بطريقة الحصول على الترخيص.

485 الفصل 132، دستور المغرب. والمادة 24 من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

486 الفصل 43 من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015 يتعلق بالمحكمة الدستورية.

487 المقصود بذلك تحديد، وفقاً لنص الفصلين 13 و 67 من الدستور التونسي المعاهدات التجارية، والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي، أو بحدود الدولة، أو بالتعهدات المالية للدولة، أو بحال الأشخاص، أو بأحكام ذات صبغة تشريعية، أو الاتفاقيات التي تُبرم في شأن عقود الاستثمار المتعلقة بالثروات الطبيعية.

488 لتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، مرجع سابق، ص 49.

وأما في فرنسا إذا رأى المجلس الدستوري بناء على إشعار من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس أحد مجلسي البرلمان أو ستين عضواً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ أن التزاماً دولياً ما يتضمن بنداً مخالفاً للدستور فإنه لا يتم التفويض بالتصديق على هذا الالتزام الدولي أو الموافقة عليه إلا بعد تعديل الدستور.<sup>489</sup>

ووفقاً للدستور الإسباني يتطلب إبرام معاهدة دولية تنص على أحكام مخالفة للدستور إجراء تعديل دستوري مسبق، علماً أنه يُمكن للحكومة أو لأي من مجلسي البرلمان اللجوء إلى المحكمة الدستورية للإعلان عن وجود أو عدم وجود الاختلاف المذكور.<sup>490</sup>

وبمقتضى الدستور النمساوي تقرر المحكمة الدستورية ما إذا كانت المعاهدات الدولية متعارضة مع القانون. ولكن هذا يقتصر فقط على المعاهدات السياسية، واتفاقيات تعديل أو تصويب القوانين المتعلقة بالمعاهدات الدولية التي تعدل القواعد التعاقدية للاتحاد الأوروبي.<sup>491</sup>

كما يمنح دستور بوليفيا المحكمة الدستورية متعددة القوميات صلاحية الرقابة المسبقة على دستورية المعاهدات الدولية قبل المصادقة عليها.<sup>492</sup>

بناء على ما سبق ونظراً لأهمية المعاهدات الدولية وخطورة ما ينجم عنها من التزامات ونتائج، فسيكون من المناسب أيضاً توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية السورية ومنحها الرقابة الإلزامية المسبقة على المعاهدات الدولية وتحديد تلك التي أوجب الدستور عرضها على مجلس الشعب للمصادقة عليها.

### 2.3.8 منح المحكمة الدستورية صلاحية حل الخلافات بين سلطات الدولة

تمنح العديد من الدول المحاكم الدستورية اختصاص البت في النزاعات بين هيئات الدولة سواء تعلق ذلك بتنازع الاختصاصات أو غيره، وهو دور تؤديه المحاكم الدستورية أيّاً كان شكل الدولة، وإن كان هذا الاختصاص على جانب كبير من الأهمية في الدول ذات الأنظمة الاتحادية كألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية؛ فإن من شأن الحكم الذاتي إن وُجد أن يقود إلى منح المحاكم الدستورية اختصاصاً كهذا كما هي الحال في فلندا حيث تتمتع المحكمة فيها باختصاص الفصل في النزاعات بين الدولة المركزية وجزر ألاند، وفي الدول البسيطة أيضاً تدخل المنازعات بين الدولة المركزية وبين السلطات المحلية والإقليمية ضمن اختصاص المحكمة الدستورية كما هي الحال في ألبانيا وتشيكيا وسلوفاكيا واليونان وأذربيجان.<sup>493</sup>

بالمقابل لم تتطرق الدساتير السورية المتعاقبة أيضاً إلى إيجاد الآلية الدستورية لحل الخلافات التي يُمكن أن تنشأ بين سلطات الدولة المختلفة، وهي خلافات يُمكن أن تقع على الصلاحيات والاختصاصات وآلية العمل.

ينبغي التوضيح، بهذا الصدد، أن تجاهل هذه المسألة لا يعني أن تلك الخلافات غير موجودة ولا تقع بالفعل حيث إنه من الطبيعي أن تكون موجودة، كما هي حال بقية دول العالم، لكن يبدو أنه يتم، عادةً، تسويتها، دون وجود آلية واضحة، بمنطق أن السلطة الأقوى التي تفرض، غالباً، إرادتها ورغبتها وتفسيرها للنصوص والصلاحيات وأحكام الدستور ذاته، بغض النظر عن مدى قانونية ومشروعية ما تقوم به.

وهنا يأتي أهمية الدور الذي يُمكن للمحكمة الدستورية أن تقوم به في هذا الصدد، وذلك بصفقتها الهيئة المسؤولة عن تحديد دستورية

489 المادة 54 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمُعدّل سنة 2008.

490 المادة 95 فقرة 1/2، دستور إسبانيا لسنة 1978 والمُعدّل سنة 2011.

491 المادة 140، دستور النمسا لسنة 1920 والذي أعيد تفعيله سنة 1945 وتعديله سنة 2013.

492 المادة 202 فقرة 9، دستور بوليفيا لسنة 2009.

493 قرارات المحاكم الدستورية وما عاد لها من هيئات وتنفيذها، اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، التقرير الذي تبنته اللجنة في دورتها 46، البندقية، 9-10 آذار/مارس 2001، ص10.

جميع القوانين وأعمال الحكومة ودعم سيادة القانون، حيث يُمكنها توفير منصة لحل النزاعات بين مختلف فروع الحكومة وسلطاتها أو مسؤوليها، والتي تنشب بشكل دائم في الديمقراطيات الدستورية.<sup>494</sup>

أسند الدستور المغربي للمحكمة الدستورية صلاحية البت في الخلاف بين البرلمان والحكومة، حيث تبت المحكمة في الخلاف الذي يحدث بين البرلمان والحكومة بطلب من أحد رئيسي مجلسي البرلمان أو من رئيس الحكومة، إذا دفعت الحكومة بعدم قبول كل مقترح أو تعديل ترى أنه لا يدخل في مجال القانون.<sup>495</sup> كما يحق للمحكمة أن تبت في الخلاف الذي قد يقع بشأن تطبيق أحكام القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، خاصة إذا كان ذلك الخلاف يحول دون السير العادي لأعمال إحدى اللجان.

وفي تونس تتمتع المحكمة الدستورية بصلاحية تسوية النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث يمارس كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وفق توزيع للاختصاصات ضبطه الباب الرابع من الدستور ويمكن للمحكمة الدستورية أن تتدخل لفض تنازع الاختصاص بينهما، وبما يكفل احترام الدستور وعدم تجاوز أحد طرفي السلطة التنفيذية صلاحياته.<sup>496</sup> وبالتالي ففي حال تنازع الاختصاص بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، يرفع أحرص الطرفين النزاع إلى المحكمة الدستورية بعريضة كتابية معللة للبت فيه على أن تصدر المحكمة الدستورية قرارها للفصل في هذا النزاع.<sup>497</sup>

وكذلك في إسبانيا حيث تتمتع المحكمة الدستورية بسلطة قضائية تشمل التراب الإسباني برمته ولها صلاحية النظر في «النزاعات حول الصلاحيات بين الدولة ومجتمعات الحكم الذاتي أو فيما بين هذه المجتمعات».<sup>498</sup>

## أوجب الدستور السوري عرض المعاهدات الآتية على مجلس الشعب للمصادقة عليها:

” المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمّل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تتعلق بعقد القروض، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد.

– المادة 75، فقرة 6، دستور 2012

وفي بوليفيا فإن للمحكمة الدستورية متعددة القوميات صلاحية «تسوية النزاعات في الولاية القضائية والصلاحيات بين أجهزة السلطات العامة».<sup>499</sup>

وهو ما تبنّاه أيضاً دستور جنوب أفريقيا الذي منح المحكمة الدستورية، دون غيرها، صلاحية «الحكم في النزاعات بين أجهزة الدولة في الفرع الوطني أو الإقليمي فيما يتعلق بالوضع أو السلطات أو المهام الدستورية لأي منها».<sup>500</sup>

- |     |   |
|-----|---|
| 494 | المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مرجع سابق. ص 22.                        |
| 495 | الفصل 79، دستور المغرب. والمادة 30 من قانون تنظيمي رقم 066.13 لعام 2014 يتعلق بالمحكمة الدستورية.                     |
| 496 | لنتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، المنظمة الدولية للتحكيم عن الديمقراطية، مكتب تونس، آذار/مارس 2018. ص 62. |
| 497 | الفصل 74 وما بعده، من قانون أساسي عدد 50 لسنة 2015 مؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015، يتعلق بالمحكمة الدستورية.       |
| 498 | المادة 161 فقرة 1/ج، دستور إسبانيا لسنة 1978 والمعدل سنة 2011.  |
| 499 | المادة 202 فقرة 2، دستور بوليفيا لسنة 2009.   |
| 500 | المادة 167 فقرة 4/أ، دستور جنوب أفريقيا لسنة 2009 والمعدل سنة 2012.   |

وبالتالي يُمكن تضمين فقرة تمنح المحكمة الدستورية السورية صلاحية حلّ الخلافات، حول الصلاحيات والاختصاصات وتفسير أحكام الدستور، التي يُمكن أن تنشأ بين سلطات الدولة المختلفة «التنفيذية والتشريعية والقضائية» على أن يكون الوصول للمحكمة الدستورية في هذه الحال مُتاحاً لأي من طرفي الخلاف.

## الفصل الثالث: إشكاليات المحكمة الدستورية ومقترحات تطويرها



استعرضنا في الفصلين السابقين كافة التفاصيل المتعلقة بالمحكمة الدستورية في سوريا عبر مراحل تطورها الطويلة وصولاً إلى واقعها الحالي ومُقارنةً بالدساتير المُقارنة والمعايير الدولية واجبة الاتباع، فيما سنخصص هذا الفصل لتركيز الأفكار حول المحكمة الدستورية السورية بواقعها الحالي وسبل تطويرها في المستقبل.

أحد التحديات الكبرى التي ستواجه المشرعين الدستوريين السوريين في المستقبل هي كيفية تطوير المنظومة الدستورية والقانونية الخاصة بالمحكمة الدستورية السورية حتى تصبح مؤهلة لأداء الدور الذي وُجدت لأجله وأنشئت لغرض تحقيقه.

الإشكالية الأولى التي تواجهنا هنا هي أن بعضهم يتجاهل حاجة هذه المحكمة للتطوير من حيث الشكل والمضمون مكتفياً بأن هذه المحكمة موجودة بالفعل في حين أنها غابت كلياً في دساتير سورية عديدة، وأنها، بصيغتها الحالية، تمارس اختصاصات وتتمتع بصلاحيات لم تُمنح لها في دساتير سورية سابقة، فضلاً عن كونها مُتطورة قياساً بدول عربية أخرى، يفتقد بعضها لوجود المحكمة أساساً أو يكتفي بها لمجرد تجميل المنظومة الدستورية والقانونية لكن دون أي دور حقيقي.

ولا شك في أن كل ما سبق صحيح بالفعل، فالمحكمة الدستورية السورية موجودة ومُنشأة اليوم في حين أنه لم يكن لها وجود دستوري أو مادي لسنوات طويلة في التاريخ الدستوري السوري المعاصر.

وصحيح أيضاً أن صلاحياتها تتجاوز ما مُنح لسابقتها في سوريا، وأنها كذلك تُعدّ متطورة نسبياً عن بعض التجارب العربية المُقارنة. ولكن الخطأ هنا هو المعيار الذي نتبناه للتقييم حيث إننا نبحث عن «الأسوأ» لنثبت أن هذا السيئ هو جيد بالفعل، في حين أن المطلوب هو أن نُقارن واقعنا بالنماذج الجيدة والتجارب المشرقة، لدى العديد من دول العالم بما فيها عدّة دول عربية أيضاً، ووقتها سنكتشف الفارق البين وستبرز عندئذ الحاجة للتعديل والتطوير.

إننا نضع الصفحات الآتية بين أيدي المشرعين الدستوريين السوريين في أية عملية دستورية قادمة سواء في المستقبل القريب أو البعيد، والغرض من ذلك هو مساعدتهم على تمكين المحكمة الدستورية السورية من أداء وظيفتها، وتحقيق أهدافها، واستعادة ثقة المواطن السوري بها وصولاً للإيمان حقاً بأن ثمة مرجعية، أبوابها مفتوحة، يُمكن العودة لها دوماً لضمان احترام نصوص الدستور بكل ما يتضمّنه من مبادئ تعزز قيم المواطنة والعدالة والمساواة للجميع، نساء ورجالاً، دون أي استثناء أو إقصاء أو تمييز.

وبناء على كل ما سبق عرضه في الصفحات السابقة، يمكننا أن نحدد الإشكاليات القائمة في المحكمة الدستورية الحالية ومقترحات تطويرها وتعديلها مع الأخذ بالاعتبار أن المقصود بكلمة «تعديل» في سياق هذه الورقة هي المقترحات الخاصة بالباحث حول تعديل مضمون نص المادة فقط، ودون أي توجيه أو انحياز للخيار الذي سيقدره السوريون، نساء ورجالاً، حول الصيغة الدستورية التي سيتبنونها لمستقبل البلاد سواء من خلال صياغة دستور جديد، أو تعديل دستور 2012.

## 3.1 الإشكاليات المتعلقة باستقلالية المحكمة

التحدّي الأول هو ذلك المتعلق باستقلالية المحكمة ذاتها، ووجوب حمايتها من التأثير غير المباشر عليها من خلال تشكيلها بما في ذلك تحديد عدد القضاة، وآلية تعيينهم، والشروط الواجب تحقيقها بهم، ومدة ولايتهم وإمكانية تجديدها، فضلاً عن إمكانية عزلهم وإقالتهم. حيث يؤثر كل ما سبق على استقلالية المحكمة. مما يقتضي تحصين المحكمة وقضااتها من احتمالية مراعاة السلطة التي عينتهم وتملك تجديدهم بقائهم أو الاستغناء عنهم، كما تستطيع زيادة عددهم أو إنقاذه أو التدخل، عبر القانون، لعزلهم وإقالتهم.

### 3.1.1 عدد قضاة المحكمة

لجأ الدستور الحالي لسنة 2012 إلى أسلوب فريد في تحديد عدد أعضاء المحكمة فلم ينص على هذا العدد بدقة مكتفياً بتعيين الحد الأدنى لعدد القضاة والذي بات «سبعة قضاة على الأقل»<sup>501</sup> وفقاً للصياغة الدستورية، تاركاً لجهة التعيين، وهو رئيس الجمهورية، إمكانية زيادة عدد الأعضاء، مهما بلغ، إلى الحد الذي يراه مناسباً. في حين أن قانون المحكمة الحالي، لسنة 2014، نص على أن تُولف المحكمة من أحد عشر عضواً يكون أحدهم رئيساً.<sup>502</sup>

ورغم أن قانون المحكمة الحالي لا يتضمّن ما يُفيد بإمكانية أن يزيد رئيس الجمهورية عدد أعضاء هذه المحكمة بمرسوم، كما كان النص في قانون المحكمة السابق لسنة 2012؛ فإنه لا يوجد ما يحول دون إمكانية زيادة هذا العدد أو إنقاذه بما لا يقل عن سبعة قضاة، وذلك امتثالاً لنص المادة 141 من دستور 2012 التي أجازت ذلك، والتي يفترض أن تكون النص القانوني الأسمى في البلاد.

الإشكالية هنا هي أن غياب النصوص الواضحة والمعايير الصارمة التي تُحدد بدقة عدد قضاة المحكمة، بنص الدستور وفي قوانين المحكمة أيضاً، هو أمر سيؤدي إلى إمكانية قيام الجهة التي تتولى عملية التعيين بالتحكم بعدد قضاة المحكمة وزيادته أو إنقاذه إما لضمان أغلبية معينة، أو لضم عناصر جديدة منازرة مسبقاً، أو بهدف التخلص من بعض الشخصيات غير المرغوب ببقائها في المحكمة. وهو ما يؤدي بمجمله إلى المس باستقلالية المحكمة وحيادها ويُفقد الثقة بها كما يُجهض الغرض من إنشائها.

وبالتالي فإن النص الوارد في الدستور السوري الحالي لسنة 2012، لجهة عدم تحديد دقيق لعدد قضاة المحكمة الدستورية والاكتفاء ببيان الحد الأدنى فقط، لا ينسجم مع التوجهات التي تبنتها غالبية دساتير العالم وقوانين المحاكم الدستورية النافذة بها لجهة تحديد دقيق ومُلزم لعدد قضاة المحكمة. ولا يُمكن التذرع بأن المرونة تقتضي عدم تحديد العدد وترك ذلك لاعتبارات العمل وحجمه لأن هذه ثغرة قد يُساء استخدامها لاحقاً للتحكم أو التأثير في آلية عمل المحكمة وتوجهاتها، خاصةً أن عدداً كبيراً من دساتير دول العالم قد نصّت بالفعل على عدد دقيق ومُلزم وكانت قادرة بالتالي على تقدير احتياجاتها بالنسبة لعدد القضاة اللازم.<sup>503</sup>

#### إن التوصية هنا هي:

تعديل نصّ المادة 141 من الدستور السوري المتضمّن عدد قضاة المحكمة الدستورية، بحيث يتم النص على رقم دقيق في نصوص الدستور وغير قابل للتفسير أو التأويل، كاستخدام عبارات «يجوز أو على الأقل أو الأكثر»، كما يُفضّل أيضاً اختيار عدد فردي لقضاة هذه المحكمة من أجل تجنب تعادل الأصوات خلال التصويت.

501 دستور 2012، المادة 141.

502 المادة 3 فقرة 3 أ، القانون 7 لعام 2014 المتضمّن قانون المحكمة الدستورية العليا.

503 يبلغ عدد قضاة المحكمة الدستورية في إسبانيا 12، وفي البرتغال 13، وفي تركيا 15، وفي المغرب وتونس 12، وفي فرنسا يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء إضافةً على رؤساء الجمهورية السابقين.

## 3.1.2 آلية اختيار القضاة

نصّ الدستور الحالي لسنة 2012 على منح رئيس الجمهورية صلاحية تسمية كافة أعضاء المحكمة الدستورية العليا بما في ذلك تسمية رئيس المحكمة أيضاً.<sup>504</sup> وهو ما تم تأكيده في قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 والذي أكد بدوره على أن قضاة المحكمة «يسمىهم رئيس الجمهورية بمرسوم».<sup>505</sup>

بالتالي ينفرد رئيس الجمهورية، خلافاً لما هو سائد في العديد من دول العالم، بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية كافة ودون مشاركة أي سلطة أخرى معه في هذا الاختيار خلافاً لما كان سائداً في الدساتير السورية المتعاقبة حيث كانت عملية الاختيار تتم إما من قبل السلطتين التشريعية والقضائية معاً، أو بمشاركة بين رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية التي تختار قضاة المحكمة من بين قائمة موسعة يقترحها رئيس الجمهورية وهو ما تم العدول عنه بمقتضى الدستور الحالي لسنة 2012.

الإشكالية في هذا الآلية هي أنه من الثابت أن المحاكم الدستورية، التي تحتكر السلطة التنفيذية وحدها عملية تعيين قضاة المحكمة بالمطلق، لن يكون لها فرصة كبيرة في النجاح، باعتبار أن السلطة التنفيذية المحتكرة لعملية تعيين قضاة المحكمة ستقوم بتعيين سياسي للقضاة المحسوبين عليها والمتعاطفين معها والخاضعين لتوجيهاتها وذلك من أجل ضمان تحصين السلطة التنفيذية نفسها من المساءلة والمحاسبة بأي شكل كان أمام المحكمة الدستورية ذاتها.

بالتالي ينبغي البحث عن آلية جديدة يتم تبنيها في أية عملية دستورية مستقبلية لاختيار قضاة المحكمة الدستورية العليا، علماً أننا لا نوصي هنا بنقل الصلاحية المنفردة من السلطة التنفيذية منفردة إلى السلطة التشريعية منفردة، لأن ذلك قد يؤدي إلى تسييس التعيينات القضائية، مع غلبة الاعتبارات السياسية على المعايير الموضوعية.

**يُعدّ استقلال السلطة القضائية شرطاً لازماً لاحترام الدستور وديمومته، وانتظام عمل السلطات واستقرار أي نظام ديمقراطي. فلا قيمة للدستور، ولا لإعلان الحقوق والحريات الفردية، ولا لمبدأ فصل السلطات؛ من دون وجود سلطة قضائية مستقلة وقادرة على فرض رقابتها على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية.**

**التوصية هنا هي:**

تعديل المادة 141 من دستور 2012، وكذلك المادة 3 فقرة أ من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014 وهي المواد التي تتضمن آلية تعيين قضاة المحكمة، وتبني آلية جديدة للتعيين.<sup>506</sup> وبحيث تكون هذه الآلية على النحو الآتي:

— إنشاء هيئة مستقلة ومتخصصة تتكون بأغليتها من قضاة يتم اختيارهم من قبل نظرائهم وبحيث تتولى هذه الهيئة سلطة تقديم توصيات بترشيح الأشخاص، نساء ورجالاً، للتعيين في عضوية المحكمة الدستورية العليا ممن تنطبق عليهم المعايير الموضوعية الواجب تحققها والمقصود بها ما سبق أن أكدت عليه المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة

504 دستور 2012، المادة 141.

505 المادة 3 فقرة أ، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

506 مثال ذلك، الآلية التي يتم تبنيها في جنوب أفريقيا حيث تم إحداث مفوضية الخدمات القضائية والتي تتألف من رئيس القضاة، ورئيس محكمة الاستئناف العليا، ورئيس محكمة واحدة يحدده رؤساء المحاكم، إضافة إلى الوزير المسؤول عن تنظيم العدالة أو عضو مناب يحدده الوزير، وكذلك اثنين من محامي المرافعات، واثنين من محامي الإجراءات، و مدرس قانون يرشحه مدرسو القانون في جامعات جنوب أفريقيا، وستة أشخاص يعينهم الجمعية الوطنية من بين أعضائه على أن يكون ثلاثة منهم على الأقل أعضاء في الأحزاب المعارضة الممثلة في الجمعية، وأيضاً أربعة مندوبين دائمين في المجلس القومي للأقاليم، وأربعة أشخاص يعينهم رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية الوطنية ولكن بعد التشاور مع زعماء جميع الأحزاب في الجمعية الوطنية، حيث تُعد مفوضية الخدمات القضائية قائمة بأسماء المرشحين لعضوية المحكمة الدستورية تتضمن ثلاثة أسماء زيادة على العدد المطلوب، وتُقدّم تلك القائمة للرئيس وبحيث يجوز للرئيس اختيار المعينين من القائمة، ويبلغ مفوضية الخدمات القضائية، مع إبداء الأسباب، إذا كان أي من المرشحين غير مقبول، وبأي تعيينات لم تُستكمل بعد. ثم تستكمل مفوضية الخدمات القضائية القائمة بالمزيد من المرشحين ويستكمل رئيس الجمهورية التعيينات المتبقية من القائمة التكميلية.

القضائية والتي استوجبت أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون، فضلاً عن الشفافية في تعيين الشروط الواجب تحققها لشغل هكذا منصب، إضافة إلى وجوب تجنّب أي تمييز، عند التعيين، وأياً كان شكل هذا التمييز أو معياره.

- تراعي عملية إنشاء مثل هذه الهيئة معايير الشفافية والعدالة والمساواة وعدم التمييز لأي سبب أو الإقصاء لأي اعتبار، وأن تكون مبنية على إجراءات ومعايير موضوعية وشفافة. وبحيث تتضمن هذه الهيئة تشكيلة متعددة تعدداً حقيقياً ويُمثّل فيها المشرّعون والمحامون والأكاديميون وممثلي المجتمع المدني وغيرهم من الأطراف المعنية بطريقة متوازنة، مع مراعاة أن يشكل القضاة أغلبية الهيئة لتفادي أي تدخل سياسي أو غيره من التدخلات الخارجية.
- تلتزم الهيئة بأن تستخدم المعايير الموضوعية، السابق الإشارة لها،<sup>507</sup> لاختيار القضاة، فضلاً عن تبني إجراءات أخرى لتعزيز ثقة الجمهور بنزاهة المرشحين كأن يتم تنظيم جلسات استماع علنية يكون فيها بوسع المواطنين والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من الأطراف المعنية الإعراب عن قلقهم إزاء مرشحين بعينهم أو تأييدهم.
- التزام السلطة التنفيذية التي ستصدر صكّ تعيين القضاة بعدم تجاوز توصيات هذه الهيئة ورفضها إلا في حالات استثنائية واستناداً إلى معايير قائمة معلنة مسبقاً. وينبغي أن يكون لهذه الحالات إجراء محدد تُلزم بموجبه الهيئة التنفيذية بتقديم تعليل مكتوب لأسباب عدم تقيدها بتوصية الهيئة المستقلة بتعيين مرشح مقترح. وبحيث يتاح للجمهور الاطلاع على هذا التعليل المكتوب وذلك بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات الاختيار والتعيين.

### 3.1.3 شروط العضوية في المحكمة

تجاهل الدستور الحالي لسنة 2012 أية إشارة إلى الشروط الواجب تحققها في أعضاء المحكمة الدستورية العليا مكتفياً بالنص على أن ينظم القانون الشروط الواجب توافرها في أعضائها.<sup>508</sup>

لاحقاً نصّ قانون المحكمة لسنة 2014 على تلك الشروط والضوابط فاشتراط في عضو المحكمة الدستورية العليا أن يكون «متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية ولا يحمل جنسية أخرى، متمتعاً بشروط التوظيف العامة، متماً الأربعين من العمر ولم يتجاوز الثانية والسبعين، حائزاً على الإجازة في الحقوق من إحدى الجامعات السورية أو ما يعادلها، مارس العمل القضائي أو المحاماة أو التدريس في كليات الحقوق مدة لا تقل عن خمسة عشر عاماً»،<sup>509</sup> كما حظر قانون المحكمة الحالي أن يُسمى أعضاء في المحكمة من تربط بينهم صلة القرى أو المصاهرة حتى الدرجة الرابعة، أو الجمع بين عضوية المحكمة وبين الوزارة أو عضوية مجلس الشعب أو أية مهنة أو وظيفة أخرى باستثناء التدريس في الجامعة. كما حظر على رئيس المحكمة الدستورية العليا وقضااتها ما يُحظر على القضاة، علماً أن قانون المحكمة لسنة 2014 حظر أيضاً الجمع بين عضوية المحكمة وعضوية مجالس الإدارة المحلية.

الإشكالية هنا أن الدستور وقانون المحكمة اكتفيا بنصوص وعبارات عامة بصدد شروط التعيين والواجبات والمحظورات، حيث أحال الدستور إلى قانون المحكمة، والذي أحال بدوره إلى قوانين أخرى كقانون الوظيفة العامة التي تحدد شروط التوظيف التي ينبغي أن تنطبق على قضاة المحكمة، أو قانون السلطة القضائية التي تحدد الواجبات المفروضة على قضاة المحكمة. والخطورة في هذا الأمر أن تلك القوانين الفرعية المُحال لها قد يسهل تغييرها وتعديلها وتضمينها شروطاً للتعيين أو محظورات لا ينبغي أن تُطبق على قضاة المحكمة الدستورية الذين ينبغي أن يكون لهم منظومة قانونية تفصيلية خاصة بهم للحيلولة دون التأثير غير

507 مثال على هذه الشروط الموضوعية ما ينص عليه القانون التونسي الذي يشترط في المرشح لعضوية المحكمة الدستورية أن يكون حاملاً للجنسية التونسية منذ ما لا يقل عن خمس سنوات، بالغاً من العمر خمس وأربعين سنة على الأقل، له خبرة لا تقل عن عشرين سنة، من ذوي الكفاءة والاستقلالية والحياد والنزاهة، وأن لا يكون قد تحمل مسؤولية حزبية مركزية أو جهوية أو محلية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال عشر سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية، متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية. وممن لم يتعرضوا لعقوبة تأديبية، نفي السوابق العدلية في الجرائم القصدية، وإذا كان هذا المرشح من فئة العضو المختص في القانون فيجب أن يكون أيضاً من المدرسين الباحثين التابعين للجامعات منذ عشرين سنة على الأقل، برتبة أستاذ تعليم عال، أو قاضياً مباشراً للقضاء منذ عشرين سنة على الأقل ومنتمياً إلى أعلى رتبة، أو محامياً مباشراً للمحاماة منذ عشرين سنة على الأقل مرسماً بجدول المحامين لدى التعقيب، أو من ذوي التجربة في الميدان القانوني منذ عشرين سنة على الأقل بشرط أن يكون حاملاً لشهادة الدكتوراه في القانون أو ما يعادلها، في حين أن العضو غير المختص في القانون ينبغي أن يكون حاملاً لشهادة الدكتوراه أو ما يعادلها.

508 دستور 2012، المادة 149.

509 المادة 4، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

المباشر عليهم من خلال تعديل القوانين غير المباشرة التي يخضعون لها.<sup>510</sup>

أيضاً تم تجاهل وضع شروط خاصة بمحظورات العمل السياسي أو الحزبي كما فعلت دول أخرى بهدف إبعاد قضاة المحكمة عن أية شبهة تسييس أو انحياز.

ومن الملاحظ كذلك خلو النصوص الواردة في الدستور أو قوانين المحكمة كافة من أية إشارة إلى ضرورة تواجد المرأة في عضوية هذه المحكمة وتمثيلها، وذلك خلافاً لتجارب دستورية عربية أخرى.<sup>511</sup>

### التوصية هنا هي:

— تعديل المادة 149 من دستور 2012، وكذلك المادة 4 من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014 بحيث يتم مراعاة ما يلي:

- النص بصورة واضحة وتفصيلية على شروط التعيين في المحكمة وكذلك واجبات قضاة المحكمة وعدم الاكتفاء بسرد مبادئ عامة غير تفصيلية، والإحالة إلى قوانين أخرى وذلك تجنباً لاختلاف التفسير والتأويلات.
- إبراد شرط إضافي خاص بالقضاة وبحيث يُشترط أن لا يكون المرشح لعضوية المحكمة قد تحمّل مسؤولية حزبية، أو كان مرشح حزب أو ائتلاف لانتخابات رئاسية أو تشريعية أو محلية خلال خمس سنوات قبل تعيينه في المحكمة الدستورية.
- النص صراحةً، في الدستور وكذلك في قانون المحكمة، على وجوب التمثيل المتوازن للمرأة السورية، بما لا يقل مبدئياً عن 30% وعدم ترك الأمر للسلطة التقديرية لصانعي القرار والاكتفاء بالنسب المحدودة التي يحظين بها الآن.

## 3.1.4 مدّة العضوية وإمكانية التجديد

نصّ الدستور الحالي لسنة 2012 على أن «تكون مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا أربع سنوات ميلادية قابلة للتجديد».<sup>512</sup>

بذلك فقد أجاز المشرّع لرئيس الجمهورية، وهو صاحب الحق في التعيين والتجديد، إعادة تسمية عضو المحكمة المنتهية ولايته لعدد غير محدد من الولايات طالما أن عضو المحكمة لم يتجاوز الثانية والسبعين من عمره.

الإشكالية في هذا النص هي في مدّة الولاية من جهة، وفي إمكانية تجديدها من جهة أخرى، حيث إن مدّة الأربع سنوات هي فترة قصيرة جداً بالعمل القضائي الدستوري، ولن يُتيح للمحكمة العمل بشكل طويل المدى، وبديمومة وانتظام مما يُساعد على إبراز توجهاتها القضائية الدستورية التي تظهر من استقرار أحكامها بصدد قضايا وحالات مُعيّنة ومُتكررة وهو ما يستلزم فترة زمنية

510 في إسبانيا يجب أن يعين أعضاء المحكمة الدستورية من بين قضاة ومدعين عموميين وأساتذة جامعيين وموظفين عموميين ومحامين، حيث يتوجب أن يكونوا جميعهم قانونيين مشهود لهم بالكفاءة وتُفوق مدة مزاولتهم لمهنتهم الخمس عشرة سنة، وفي أوكرانيا يجوز لكل مواطن أوكراني يجيد لغة الدولة، بلغ من العمر أربعين عاماً في يوم التعيين، حاصل على مؤهل عالٍ في الدراسات القانونية، ويتمتع بخبرة مهنية لا تقل عن خمسة عشر عاماً، لديه قيم أخلاقية عالية ومحامٍ لديه كفاءة معترف بها، أن يكون أحد قضاة المحكمة الدستورية لأوكرانيا. وفي المغرب يُختار أعضاء المحكمة الدستورية من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عالٍ في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة سنة، والمشهود لهم بالنزاهة.

511 كما هي الحال في تونس والتي يُحسب لها أنها تضمّنت تأكيداً على وجوب أن يتم تعيين أعضاء المحكمة مع السعي إلى احترام مبدأ التناسف بين النساء والرجال، علماً أن الفصل 46 من الدستور يلزم الدولة بالسعي لتحقيق مبدأ التناسف في المجالس المنتخبة وذلك لتحقيق المساواة الفعلية.

512 دستور 2012، المادة 143.

أطول نسبياً، أما بالنسبة لإمكانية التجديد فسيضع قضاة المحكمة تحت رحمة السلطة التي تملك صلاحية التمديد لهم مما سيجعلهم عرضة للضغط أو الإغراء.

علماً أن أغلبية الدساتير المقارنة تتبنى مدة واحدة للولاية، طويلة نسبياً وغير قابلة للتمديد،<sup>513</sup> وذلك خلافاً للدستور السوري الحالي لسنة 2012 الذي يبدو قاصراً عن مواكبة هذه المسألة بتبنيه مدة الأربع سنوات فقط مع إمكانية التمديد، التي يُمكن أن تصل، نظرياً، لسبع مرات. وهو ما سيجعل القاضي حذراً في إصدار أية أحكام أو ممارسة عمله بصورة يُمكن أن تُزعج السلطة التنفيذية التي تملك صلاحية التجديد له في منصبه من عدمه.

### التوصية هنا هي:

— تعديل المادة 143 من دستور 2012 والتي تتضمن مدة الولاية وإمكانية التجديد، وبحيث يتبنى الدستور السوري التوجه السائد في أغلبية الدساتير التي نصّت على مدة محددة للمحكمة الدستورية غير قابلة للتجديد، على أن تكون تلك المدة هي تسع سنوات فقط وبما يكفل تحصين قاضي المحكمة الدستورية من التعرض لأية ضغوط أو مساومات يُمكن أن تؤثر على مسار عمله.

## 3.1.5 عزل القضاة

أكد الدستور الحالي لسنة 2012 على أن «أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للإقالة من عضويتها إلا وفقاً للقانون».<sup>514</sup> كما أوضح قانون المحكمة الحالي لسنة 2014 أن عضو المحكمة غير قابل للإقالة إلا في الأحوال المنصوص عليها في هذا القانون،<sup>515</sup> وهذه الحالات هي إذا فقد ما يتطلبه منصبه من شروط. أو إذا نسب لعضو المحكمة أمر من شأنه المساس بالثقة أو الاعتبار أو إخلال جسيم بواجبات أو مقتضيات وظيفته.<sup>516</sup> أما بالنسبة للاستقالة فقد نص قانون المحكمة أيضاً على أن عضو المحكمة يُقدّم استقالته من منصبه إلى رئيس الجمهورية للبت فيها، فإذا رُفضت الاستقالة يتوجب على عضو المحكمة الاستمرار في منصبه.<sup>517</sup>

الإشكالية في هذه النصوص هي أن الدستور يُحيل إلى قانون المحكمة الذي يتضمن بدوره عبارات عامة وتستوجب العودة أيضاً إلى قوانين أخرى كقوانين السلطة القضائية وتلك المتعلقة بشغل الوظيفة العامة والخدمة في الدولة، وكما سبق وأوضحنا فإن المشكلة في تلك القوانين هي قابليتها للتعديل ببسر وسهولة وبالتالي إمكانية إفراغ الحصانات والضمانات المكفولة دستورياً لأعضاء المحكمة من مضمونها الحقيقي بمجرد تعديل تلك القوانين.

فضلاً عن عدم توفير ضمانات كافية لعضو المحكمة في حال قررت الهيئة العامة للمحكمة ذاتها إقالته رغم أن المعايير الدولية تستوجب خضوع القاضي في هذه الحال لتحقيق مستقل ومحايد ودقيق، وفي سياق إجراءات منصفة ونزيهة، أمام سلطة مستقلة ومحايدة وذات اختصاص، تُحترم فيها حقوق القاضي. وهو ما لا نرصده في الآلية المُتبعة حالياً، والتي سبق عرضها، والتي تجعل كل شيء بيد المحكمة الدستورية الخاضعة لتأثير السلطة التنفيذية بحكم إجراءات تعيين القضاة وإمكانية التمديد لهم وفق ما عرضنا له من قبل.

والملاحظ أيضاً أن قانون المحكمة الحالي لا يتضمن نصاً صريحاً يحظر إحالة أي من قضاتها إلى الاستيداع أو وضعه خارج الملاك أو نديه إلى عمل خارج المحكمة خلافاً لما ورد في القوانين السورية السابقة.

513 تُشير على سبيل المثال إلى أن ولاية القاضي في المحكمة الدستورية في ألمانيا وتركيا هي 12 عاماً، غير قابلة للتجديد، وفي إيطاليا والمغرب وتونس وفرنسا والبرتغال وبولندا، تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

514 دستور 2012، المادة 144.

515 المادة 50، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

516 المادة 52، المرجع السابق.

517 المادة 51 فقرة أ/ب، المرجع السابق.



تعديل المادة 144 من دستور 2012، وكذلك المادة 52 من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014 بحيث يتم مراعاة ما يلي:

- النص صراحةً في الدستور ذاته، وفي قانون المحكمة كذلك، على الحالات الواضحة والدقيقة والحصرية التي يُمكن فيها إقالة عضو المحكمة ودون توسع أو غموض أو إحالة لتشريعات فرعية أخرى، مع مراعاة الضمانات المنصوص عليها في المقترح اللاحق، وبحيث يتضمّن النص المقترح على سبيل المثال وأسوّة بدساتير وتجارب مُقارنة: «لا يجوز إقالة أي من أعضاء المحكمة الدستورية العليا إلا في حال: عدم القدرة على ممارسة سلطاته لأسباب صحية، انتهاكه لمتطلبات عدم التعارض، ارتكابه مخالفة تأديبية خطيرة أو تجاهل صارخ أو دائم لمهامه بشكل يتعارض مع مكانة قاضي المحكمة أو ثبت عدم امتثاله للمنصب، تقدّمه بطلب الاستقالة أو الإغفاء الطوعي من منصبه»، وهو ما سبق عرضه من واقع الدساتير المُقارنة.
- النص صراحةً، في الدستور ذاته وليس فقط في قانون المحكمة الخاضع للتعديل ببسر وسهولة، على أن يكون عزل أعضاء المحكمة الدستورية قائماً على أساس إجراءات منصفة تتم من قبل هيئة محايدة ومستقلة تضمن سلامة الإجراءات ومكونة من قضاة تشرف على إجراءات عادلة وسليمة وتضمن حقوق أعضاء المحكمة الدستورية في الإخطار، والمشورة القانونية، والطعن في الأدلة، وتقديم الدفاع، وفي الطعن أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة تماماً.
- إعادة النص الذي تم حذفه من قانون المحكمة النافذ حالياً، والذي يتضمّن التأكيد بنص صريح على أنه لا يجوز إحالة رئيس المحكمة أو أحد أعضائها إلى الاستبداد أو وضعه خارج الملاك أو ندبه إلى عمل خارج المحكمة، وذلك بهدف زيادة ضمانات أعضاء المحكمة من الإقصاء أو الاستهداف سواء تم ذلك بصورة مباشرة بالإقالة الصريحة، أو بطريقة غير مباشرة في الحالات المنصوص عليها في تلك الفقرة المحذوفة مما يقتضي إعادة العمل بها والنص عليها.

## 3.2 الإشكاليات المرتبطة بقدرة المحكمة على ممارسة اختصاصاتها

الإشكالية الثانية التي تواجه المحكمة الدستورية هي محدودية قدرتها على ممارسة الاختصاصات «المحدودة» الممنوحة لها أساساً، فرغم أن هذه المحكمة وبموجب الدستور الحالي لسنة 2012 تُمارس اختصاصات أوسع بكثير مما مُنح لمثيلاتها في الدساتير السورية السابقة؛ فإن الإشكالية هي أن كثيراً من تلك الاختصاصات جوازية لا وجوبية ويتوقف تفعيلها وممارستها على طلب من له الحق بذلك وفق أحكام الدستور وقانون المحكمة.

وكما سبق أن أوضحنا فإن هذه المحكمة لا تُمارس الرقابة على دستورية القوانين إلا إذا طلب منها ذلك رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس الشعب، ولا تمارس الرقابة على دستورية المرسوم التشريعي إلا إذا طلب منها ذلك خمس أعضاء مجلس الشعب، ولا تمارس الرقابة على دستورية اللوائح أو الأنظمة إلا إذا طلب منها ذلك خمس أعضاء مجلس الشعب، وليس لها أن تبت في الدفوع المحالة من المحاكم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني إلا بناء على طلب الخصم، وضمن شروط محكمة الدرجة الثانية وتقديرها، كما أنها لا تقوم بإبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية، ولا تبدي الرأي في دستورية اقتراحات القوانين إلا بناء على طلب رئيس مجلس الشعب، كما أنه ليس لها تفسير نصوص الدستور إلا بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء.

في حين أن اختصاصاتها الإلزامية هي موسمية أو شكلية في حقيقة الأمر، كاختصاصها الموسمي في قضايا الانتخابات، والشكلي في محاكمة رئيس الجمهورية لكونها تتمتع بصلاحيات المحاكمة عن جريمة لا وجود لها في قانون العقوبات السوري وفق ما سبق عرضه.

يؤدي كل ما سبق إلى شلّ قدرة المحكمة الدستورية وجعلها كياناً دستورياً قوياً نظرياً لكنه مشلول فعلياً، بعد أن أتاح لها الدستور صلاحيات عديدة، على الورق فقط.

وهو ما يؤدي أيضاً إلى عدم إحساس الإنسان العادي بوجود هذه المحكمة، وبالدور الذي كان يُفترض بها أن تؤديه، فما فائدة أن تشعر النساء، والكثير من الرجال، بأن قانون الجنسية السوري غير دستوري لكونه يحمل تمييزاً فجاً ضد المرأة في حين يعجز الجميع عن التماس العون القانوني والحكم القاطع بعدم دستوريته من المحكمة الدستورية، لأن من له حق طلب رأيها وتفعيل اختصاصها لم يفعل ذلك، في حين أن من يريد سماع رأيها وحكمها بهذا الأمر لا يستطيع دستورياً الوصول لها، لأنها، وللمفارقة، لا تملك أيضاً أن تنتظر بهذا الأمر من تلقاء نفسها. وهو ما ينطبق أيضاً على الكثير من القوانين الأخرى.

### التوصية هنا هي:

- تعديل المادة 146 من دستور 2012 والتي تتضمن اختصاص المحكمة الدستورية بما يكفل منح المحكمة الدستورية اختصاصاً إلزامياً بصدد فئة معينة من القوانين وذلك وفق التوضيح الآتي:
- بهدف مواجهة «شلل المحكمة الدستورية» ينبغي منحها ما تتمتع بها نظيراتها في دول العالم المختلفة وهو «الاختصاص الوجوبي الإلزامي» بشكل أكبر مما هو منصوص عليه حالياً، والتأكيد على أن ثمة تصرفات قانونية لا يمكن أن تستكمل إجراءات اكتمالها ونفاذها إلا بعد العبور حكماً عبر بوابة المحكمة الدستورية التي ينبغي أن تُمارس رقابتها عليها للتأكد من مطابقة مضمونها لأحكام الدستور، نظراً لكونه القانون الأسمى في البلاد.
- بطبيعة الحال سيتطلب الأمر هنا تحديد ماهية القوانين التي ينبغي أن تتمتع المحكمة الدستورية بهذا الاختصاص الوجوبي والإلزامي تجاهها، وبحيث ينبغي أن يكون لها الحق بأن تتأكد من توافق تلك القوانين مع أحكام الدستور قبل الموافقة على نفاذها واعتمادها وسريانها على الخاضعين لأحكامها. وهو ما ينبغي أن يتم النص عليه بموجب أحكام الدستور ذاته والذي يتعين عليه أن يوضح مختلف أنواع القوانين التي ينبغي، نظراً لأهميتها

وخطورتها وحساسياتها، أن تُعرض مسبقاً على المحكمة الدستورية قبل اعتمادها ونفاذها. وهو ما أطلقت عليه المغرب على سبيل المثال «القوانين التنظيمية»، وفرنسا «القوانين الأساسية» وكلاهما ينبغي دستورياً عرضهما مسبقاً على المحكمة والمجلس الدستوري للبت بدستوريتهما.

- في سوريا يُمكن مثلاً تبني خيار «القوانين الدستورية»، وهي القوانين التي تنظم حقوقاً أساسية نص عليها الدستور وعهد إلى القانون بتنظيم ممارستها، أو يُمكن انتقاء طائفة من القوانين ينبغي، لأهميتها وخطورتها، عرضها مسبقاً على المحكمة الدستورية ومنها، على سبيل المثال: قانون الانتخاب، قانون الأحزاب، قانون الجنسية، قانون التظاهر، قانون الطوارئ، قانون الجمعيات، قانون الاستملاك...

— تعديل المادة 154 من الدستور بغية زيادة فاعلية المحكمة الدستورية العليا وفق التوضيح الآتي:

- يُعد هذا المقترح حلاً طويلاً المدى لكنه، برأيي الشخصي، سيكون عظيم الفائدة والتأثير وذلك من خلال منح المحكمة الدستورية اختصاص تفعيل «النص الدستوري المُعطل»، المتكرر في الدساتير المتعاقبة حول وجوب تعديل القوانين المتعارضة مع أحكام الدستور، وهو ما نصّ عليه الدستور الحالي لسنة 2012 بمقتضى المادة 154 والتي جاء فيها: «تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية». حيث يخلو هذا النص الدستوري من أية آلية تنفيذية لضمان تفعيله، ولتظل بالتالي قوانين نافذة رغم مخالفتها لأحكام الدستور. وهو ما يُمكن تخطيه وتفعيل هذا النص الدستوري من خلال تكليف المحكمة الدستورية بصلاحية متابعة هذا الالتزام من خلال تحديد القوانين المخالفة لأحكام الدستور لطلب تعديلها أو إنهاء العمل بها.

وهنا يُمكن للمحكمة الدستورية أن تقوم بهذا الالتزام بأحد مسارين:

أولهما، أن تقوم من تلقاء نفسها بإعادة النظر بكافة القوانين المخالفة لأحكام الدستور وتحديد أوجه المخالفة ثم الطلب من الجهات المعنية ذات الصلة تعديل تلك الأحكام في القوانين أو إلغاء تلك القوانين كلياً.

ثانيهما، بغية عدم إثقال المحكمة الدستورية بالعبء السابق؛ يمكن إعطاء فرصة للجهات المعنية (تشريعية وتنفيذية) بإلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور أو تعديلها، خلال المهلة الزمنية المحددة، وبنهايتها يحق لأي شخص طبيعي أو اعتباري اللجوء للمحكمة الدستورية لطلب تدخلها بإلغاء تلك القوانين أو تعديلها، ودونما حاجة للشروط التقليدية الموجودة حالياً كاشتراط وجود دعوى قائمة بالفعل أو وجود الصفة أو المصلحة، باعتبار أي مواطن له مصلحة في إلغاء القوانين المخالفة لأحكام الدستور، علماً أن كونه مواطناً فهذا أيضاً يمنحه الصفة للتظلم أمام المحكمة الدستورية لطلب إلغاء تلك القوانين أو تعديلها، والوفاء بالتالي بهذا الالتزام الدستوري.

- بالتالي فإن تبني هكذا اقتراح يحقق ثلاث فوائد أساسية:
  - توسيع صلاحيات المحكمة وتفعيل اختصاصها الإلزامي.
  - ضمان إلغاء كافة القوانين المخالفة لأحكام الدستور.
  - تذليل عقبات وصول الأفراد للمحكمة الدستورية.
- بناء على ما سبق يُصبح النص المُقترح للمادة 154 من الدستور على النحو الآتي: تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدل بما يتوافق مع أحكامه، على أن يتم التعديل خلال مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات ميلادية، على أن يُعهد للمحكمة الدستورية العليا بضمان الوفاء بهذا الالتزام الدستوري.

— منح المحكمة الدستورية اختصاصاً إلزامياً للنظر ببعض التصرفات التي سيتم اقتراح إضافتها لاختصاص المحكمة وهي تحديداً:

- سلطة الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها.
- سلطة الرقابة على تعديل الدستور.
- الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها.
- الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية.
- الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية.
- صلاحية حل الخلافات بين سلطات الدولة.

— منح المحكمة الدستورية الحق في أن تتعرض من تلقاء نفسها ودون دفع أو طعن للقوانين التي تُقدّر مخالفتها لأحكام الدستور.

— تمكين المحاكم العادية من الحق في أن تحيل، من تلقاء نفسها وفي معرض نظرها بقضية ما، إلى المحكمة الدستورية أية قاعدة قانونية واجبة التطبيق تُقدّر مخالفتها لأحكام الدستور ودون أن يتوقف الأمر على دفع أحد الخصوم بذلك.

### 3.3 الإشكاليات المرتبطة بقدرة الأفراد على الوصول للمحكمة

أحد أبرز الانتقادات الشعبية الموجهة للمحكمة الدستورية السورية اليوم هي عدم الإحساس بوجودها، وذلك بسبب عدم القدرة على الوصول إليها والتظلم أمامها.

وكما سبقت الإشارة فإنه، وفيما عدا القضايا الانتخابية، فقد أتاح الدستور السوري وقانون المحكمة نافذة ضيقة للأفراد للوصول غير المباشر، عبر هيئة وسيطة، إلى تلك المحكمة. فيما تم تماماً إقفال الوصول المباشر للمحكمة عبر شكوى أو تظلم يتقدمون به دون تدخل أي طرف ثالث.

حيث تبنى الدستور الحالي لسنة 2012 آلية الوصول غير المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية فنصّ على أن «تختص المحكمة الدستورية بالنظر في الدفع بعدم دستورية قانون والبت فيه».<sup>518</sup> كما أوضح، بالنسبة للآلية المتبعة، أن هذا الاختصاص يتحقق إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام بعدم دستورية نص قانوني طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة النازرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن، عندها توقف المحكمة النظر في الدعوى وتحيل الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا والتي يتعين عليها البت في هذا الدفع خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ قيده لديها.<sup>519</sup> في حين بيّن القانون الحالي للمحكمة لسنة 2014 المعايير الواجب تحقيقها في الدفع المُحال للمحكمة مشروطاً أن يكون هذا الدفع جدياً ولازماً للفصل في النزاع.<sup>520</sup>

وبالتالي فقد قيّد المشرع الدستوري السوري إمكانية وصول الأفراد للمحكمة بالعديد من القيود، ففضلاً عن أنه لم يسمح بالوصول المباشر للأفراد إلى المحكمة مشروطاً أن يكون ذلك عبر محكمة وسيطة؛ فإنه قيّد هذا الوصول غير المباشر بالعديد من القيود الأخرى ومنها:

- أن يتم الدفع بعدم دستورية النص القانوني في معرض الطعن بالأحكام الصادرة عن محكمة الدرجة الأولى، أي في معرض دعوى قائمة وليست دعوى ابتدائية خاصة بهذا الشأن.
- أن يكون ذلك حصراً أمام محكمة الدرجة الثانية لا الأولى.
- أن يكون الشخص خصماً في الدعوى بمعنى أن له صفة شخصية ومصلحة في تلك الدعوى.
- أن يكون الدفع المُحال للمحكمة جدياً ولازماً للفصل في النزاع.
- أن تقدّر محكمة الدرجة الثانية إحالة هذا الدفع إلى المحكمة الدستورية.

وكما سبقت الإشارة فقد اعتبرت المحكمة الدستورية العليا في حكمٍ حديثٍ لها، سنة 2020، أن هذه الشروط الإجرائية تتعلق بالنظام العام ورتبت جزاء رد الدفع شكلاً لعدم التقيد بها حيث نصّت على أن: «المشرع الدستوري رسم طريقاً للدفع بعدم الدستورية أتاح فيه للخصوم مباشرة وربط بينه وبين الطعن بالأحكام، فدل بذلك على أن هذين الأمرين من مقومات الدعوى الدستورية الفرعية، فلا تُحال إلى المحكمة الدستورية العليا إلا في معرض الطعن بعد إبداء دفع بعدم الدستورية تُقدّر المحكمة النازرة في الطعن جديته، ولا تُقبل إلا إذا كان هناك حكم صادر وفي معرض الطعن بهذا الحكم تم الدفع بعدم الدستورية، وكانت هذه الأوضاع الإجرائية تتعلق بالنظام العام باعتبارها شكلاً جوهرياً في التقاضي هدف فيه المشرع الدستوري إلى تحقيق مصلحة عامة حتى ينتظم التداعي في المسائل الدستورية بالإجراءات التي رسمها وفي معرض الطعن بالأحكام وإلا كان الدفع بعدم الدستورية غير مقبول شكلاً».<sup>521</sup>

518 دستور 2012، المادة 147، الفقرة 2.

519 دستور 2012، المادة 147، الفقرة 2/ أ ب.

520 المادة 39، القانون 7 لعام 2014 المتضمن قانون المحكمة الدستورية العليا.

521 المحكمة الدستورية العليا، أساس رقم (3) لعام 2020، قرار رقم (3)، ص 4 و 5، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية، الجزء الأول، العدد 9، 4 آذار/مارس 2020، ص 189.

وإذا كانت بعض القيود والشروط السابقة منطقية، من حيث المبدأ، لجهة تنظيم عملية الوصول للمحكمة الدستورية؛ فإن ثمة مغالاة في شروط وقيود أخرى:

كاشتراط أن يتم الدفع بعدم الدستورية في معرض الطعن بالأحكام حصراً وليس أمام محاكم الدرجة الأولى ابتداءً، مما يعني استمرار المنازعة والخصومة بشكل كامل أمام محاكم الدرجة الأولى والخضوع لقانون ثمة شكوك كبيرة بعدم دستوريتها.

وكذلك منح محكمة الدرجة الثانية سلطة حصرية ومطلقة لفرز الدفوع بعدم الدستورية وتحديد ما يُسمح بإحالتها للمحكمة الدستورية. بمعنى أنه إذا تم تجاوز كل القيود السابقة؛ فإن محكمة الدرجة الثانية لها سلطة مطلقة في أن تقدّر جدية تلك الدفوع وفائدة إحالتها للمحكمة الدستورية من عدمها، أي أن محكمة الدرجة الثانية بهذه الحال تُمارس سلطة رقابة مسبقة على ما يُمكن أن تنظر به المحكمة الدستورية، فتتخذ القرارات بدلاً منها.

**ينبغي البحث دوماً، بالنسبة  
لإمكانية الوصول للمحكمة،  
عن الآلية التي لا تؤدي إلى  
إغراق المحكمة بكم هائل من  
الدعاوى والعرائض مما يشل  
قدرتها على العمل، ولكن لا  
تؤدي في الوقت ذاته إلى غلق  
أبوابها أمام المتضررين من عدم  
دستورية قوانين أو قرارات تمسّ  
مصالحهم وحقوقهم كأفراد  
أو جماعات.**

عُدّ كل ما سبق إمكانية وصول الأفراد إلى المحكمة الدستورية حيث لم تنتظر المحكمة الدستورية طيلة السنوات الماضية، من عمر الدستور الحالي لسنة 2012، إلا بعدد قليل جداً من الدفوع بعدم الدستورية المُقدّمة من الأفراد وقد ردّتها جميعها.

يتطلب الأمر إدخال تعديلات جذية على الآلية المتبعة في الوصول غير المباشر للمحكمة من قبل الأفراد، وكذلك تمكينهم من الوصول المباشر ولكن مع تبني المعايير والشروط المنطقية الكفيلة بعدم إغراق المحكمة الدستورية العليا بكم هائل من الدعاوى والتظلمات بشكل يشلّ من قدرتها الفعلية على العمل وتحقيق المطلوب منها.

#### التوصية هنا هي:

تعديل المادة 147 من دستور 2012، وكذلك المادة 39 من قانون المحكمة الدستورية لسنة 2014 بحيث يتم مراعاة تذليل عقبات وصول الأفراد غير المباشر، إلى المحكمة الدستورية. وكذلك تمكينهم من الوصول المباشر للمحكمة على النحو الآتي:

#### — تذليل عقبات الوصول غير المباشر للمحكمة الدستورية من قبل الأفراد، وذلك من خلال:

- إتاحة الطعن بعدم الدستورية أمام محاكم الدرجة الأولى ابتداءً وليس محاكم الدرجة الثانية حصراً.
- عدم منح المحكمة الناظرة بالدعوى (سواء كانت محكمة الدرجة الأولى أو الثانية) سلطة تقديرية مطلقة في إحالة الدفع إلى المحكمة الدستورية، وهنا يُمكن التفكير بخيارات متعددة لتجنب إحالة ما لا يستحق إلى تلك المحكمة ومن ذلك:

■ تبني مبدأ الإحالة الإلزامية للمحكمة الدستورية التي تقرر هي ما يستحق قبوله والنظر فيه، دون منح قضاة المحاكم الأخرى سلطة تقديرية وتحكيمية في ذلك، وفي هذه الحال تقوم المحكمة الدستورية، كما هي الحال في تونس على سبيل المثال، بإحداث لجنة خاصة من أعضائها توكل لها مهمة التثبت في مدى احترام مذكرة الدفع بعدم الدستورية لموجباتها الشكلية والإجرائية وبحيث ترفع اللجنة المذكورة لرئيس المحكمة الدستورية اقتراحاتها القاضية إما بقبول الإحالات من الناحية الشكلية والإجرائية أو رفضها.

■ أو أن يتم منح محكمة النقض، كما هي الحال في المغرب، صلاحية إحالة دفوع الأفراد بعدم الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا.

وبهذه الخيارات نحقق التوازن المطلوب بين تذليل عقبات وصول الأفراد غير المباشر للمحكمة الدستورية من جهة، ومن



جهة أخرى عدم إغراق تلك المحكمة بدعاوى لا تنطبق عليها الشروط الموضوعية والمنطقية للعرض أمامها.

#### — إتاحة الوصول المباشر للمحكمة الدستورية من قبل الأفراد الطبيعيين أو الاعتباريين:

ينبغي إتاحة المجال في سوريا لإمكانية الوصول المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية على أن يشمل هذا الحق منظمات المجتمع المدني ذات الصلة والمصلحة في المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة. وبطبيعة الحال سيتم تنظيم هذه الآلية بشكل منطقي وضمن ضوابط موضوعية تم اعتمادها من قبل العديد من دول العالم التي أتاحت للأفراد إمكانية الوصول المباشر والتماس العدالة الدستورية من قبل هذه المحكمة. وما نُوصي به في سوريا بهذا الصدد هو:

إتاحة الوصول المباشر للأفراد في حال انتهاك أي من الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور وذلك بموجب عمل منسوب إلى إحدى السلطات العامة في الدولة.

وبهدف عدم إغراق المحكمة الدستورية يُمكن اعتبار هذه الآلية وسيلة انتصاف استثنائية وبحيث لا يمكن قبولها، من حيث المبدأ، إلا:

- إذا سبق أن استنفد مقّمها جميع وسائل الانتصاف القانونية الأخرى.
- أو في حال لم تتوافر أية وسيلة انتصاف قانونية أخرى.
- بشرط تعلق الأمر بالمس بحقوق جوهرية لها أهمية دستورية، أو هي ضرورية لإعمال حقوق أساسية. وهنا يُمكن أن يحدد الدستور الحقوق الجوهرية التي يحق فيها للأفراد اللجوء مباشرة إلى المحكمة الدستورية. كأن ينص، مثلاً، بأن المس بالحقوق الواردة في مواد معينة في الدستور يُتيح للأفراد إمكانية اللجوء للمحكمة الدستورية.

## 3.4 الإشكاليات المرتبطة بتعزيز الصلاحيات بما يكفل إحكام الرقابة الدستورية

لا يرتبط الأمر هنا بعيب في صياغة النصوص الخاصة بالمحكمة الدستورية، أو قيود في آلية الإحالة والوصول لها. بل إن الإشكالية هنا هي في تغييب المحكمة الدستورية كآلية عن ممارسة رقابتها على تصرفات معينة يُفترض أن تكون في صلب اختصاصاتها بوصفها المؤتمنة دستورياً على احترام أحكام الدستور وضمان عدم المس به بما يُفرغه من مضمونه.

الملاحظ في الدستور السوري الحالي لسنة 2012 وكذلك في قانون المحكمة الدستورية أنه تم إقصاء المحكمة كآلية عن الرقابة على تصرفات قانونية أو ممارسات مادية تقوم بها سلطات الدولة الأخرى بشكل يُمكن أن يمسّ الحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، كما هو الأمر في حال إعلان حالة الطوارئ، أو تعديل الدستور، أو عمليات الاستفتاء التي تتم، أو إبرام معاهدات دولية قد تتعارض مع الدستور، وصولاً لحل الأحزاب السياسية القائمة أو تصفيتّها. وهي مسائل جوهرية ينبغي أن يكون للمحكمة الدستورية دور مهم في الرقابة عليها، وبما ينسجم مع الغرض والغاية من إيجادها، وذلك على النحو الآتي:

### 3.4.1 الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها

كما سبقت الإشارة يُجيز القانون السوري إعلان حالة الطوارئ في حال الحرب، أو قيام حال تهدد بوقوعها، أو في حال تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في جزء منها للخطر، بسبب حدوث اضطرابات داخلية أو وقوع كوارث عامة، وبحيث يمكن أن تتناول حالة الطوارئ مجموع الأراضي السورية أو جزءاً منها. وخلال هذه الحال تتمتع السلطة التنفيذية، بمقتضى القانون السوري، بصلاحيات واسعة تتضمن، من ضمن ما تتضمنه، إمكانية تعليق العمل بأغلبية الحقوق الدستورية، (الحق في التنقل، والاجتماع، والحرية، والخصوصية، والمعرفة، وحرية الفكر، والتعبير، والحق في الملكية..)، ورغم أهمية هذا وخطورته فإن المحكمة الدستورية المؤتمنة على ضمان احترام الدستور تُغيب كآلية عن هذه الحال وفق ما سبق عرضه. علماً أن سوريا سبق أن خضعت لأحكام هذه الحال الاستثنائية لما يُقارب النصف قرن، حيث تم إعلان حالة الطوارئ في البلاد بموجب القرار رقم 2 الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ 8/3/1963، فيما تم رسمياً إنهاء العمل بهذه الحال بموجب المرسوم التشريعي رقم 161 الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ 21/4/2011.

يقتضي الأمر هنا منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على إعلان حالة الطوارئ واستمرارها، بغية التوفيق بين المصالح العامة للدولة من جهة، والمصالح الفردية وحقوق المواطنين ورعايا الدولة من جهة أخرى، ولضمان أن تُقدّر الضرورة بقدرها فلا تطغى السلطة التنفيذية أو تنتزع بحالة الطوارئ لانتهاك غير مُبرر لحقوق الأفراد، أو لمدّ سريان هذه الحال دون وجود ما يُبرر ذلك.

**التوصية هنا هي:**

تعديل المادة 103 من دستور 2012 والمُتضمنة إعلان حالة الطوارئ بما يكفل:

- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة الحكيمة/الإلزامية على دستورية إعلان حالة الطوارئ، أي صلاحية التثبت من أن الشروط، الموضوعية والشكلية المستوجبة لإعلان حالة الطوارئ مُتحققة بالفعل.
- منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة الحكيمة/الإلزامية على مقتضيات استمرار حالة الطوارئ، أي صلاحية التأكد من استمرار الظروف التي استلزمت إعلان حالة الطوارئ مما يقتضي مدّ العمل بها لأجل مُحددة، وبحيث ينبغي أن تمارس رقابتها كلما انتهت تلك الأجل لتقرر إمكانية السماح بمدّ حالة الطوارئ من عدمه.

## 3.4.2 الرقابة على تعديل الدستور

تم تغييب المحكمة الدستورية في سوريا تغييباً كاملاً عن هذه العملية حيث ينص الدستور السوري بصدد عملية تعديله على أن لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور، وبحيث ينبغي أن يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك، ومن ثم يُشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنة خاصة لبحثه، وبعدها يناقش المجلس اقتراح التعديل. فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه عُدَّ التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية.<sup>522</sup>

يسلب النص السابق من المحكمة الدستورية اختصاصاً أصيلاً لها، تمارسه غيرها من المحاكم الدستورية في العديد من دول العالم، وهو ما يُقلل من أهمية وجودها، ذلك أن منح المحكمة الدستورية اختصاصاً في رصد دستورية عملية تعديل الدستور ومراقبتها إنما يُعد ضماناً إضافية تحد بالتالي من أي انفراد أو تسرع يشوب هذه العملية بالغة الأهمية والخطورة، خاصة أن الدستور السوري قد سهّل إلى حد كبير عملية تعديله والتي تنفرد بها السلطان التنفيذية والتشريعية، ودونما حاجة لاستفتاء الشعب بصدد تلك التعديلات أيضاً، وبعملية أشبه ما تكون بتعديل تشريع عادي أو صياغته، برغم ما يُفترض أن يكون لأحكام الدستور من قوة وأهمية تفترض الديمومة والتحصين.

### التوصية هنا هي:

تعديل المادة 150 من دستور 2012 والمُتضمنة عملية تعديل الدستور بما يكفل:

- منح المحكمة الدستورية السورية اختصاصاً إلزامياً بمراقبة دستورية عملية تعديل الدستور بشكل كلي من حيث الشكل ومن حيث المضمون كذلك.

## 3.4.3 الرقابة على عملية الاستفتاء والقوانين الناجمة عنها

غيب الدستور السوري المحكمة الدستورية بشكل كامل عن مسألة الاستفتاء من جهة، ومن جهة ثانية سلبها اختصاصها الأصلي في الرقابة على فئة معينة من القوانين والتي يُفترض أن تكون مشمولة برقابتها.

حيث يتم تجاهل المحكمة الدستورية تماماً في مجمل النصوص الخاصة بالاستفتاء والواردة سواء في الدستور السوري الحالي لسنة 2012 أو في قانون الانتخابات العامة لسنة 2014 والناظم لمسألة الاستفتاء. خلافاً للتوجه الدستوري الدولي العام الذي يتّجه لمنح المحاكم الدستورية دوراً مهماً في الإشراف على هذه العملية والرقابة على مجرياتها سواء من حيث الشكل أو المضمون أو كليهما معاً.

علماً أن الدستور السوري لسنة 2012 لم يكتفِ بحسب إقصاء المحكمة الدستورية عن هذه العملية وعدم إدراج الرقابة على الاستفتاء ضمن اختصاصاتها؛ بل إنه سلب المحكمة الدستورية، جزئياً، أحد أبرز اختصاصاتها ألا وهو الرقابة على دستورية القوانين حيث نص الدستور على أنه «لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنتظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي وتتال موافقة الشعب».<sup>523</sup> ليُحصّن بالتالي تلك القوانين من أية رقابة على دستورتها وبغض النظر عن مضمونها.

### التوصية هنا هي:

- تعديل المادة 116 من دستور 2012 ذات الصلة بعملية الاستفتاء، وكذلك المواد ذات الصلة بالاستفتاء الواردة في قانون الانتخابات العامة رقم 5 لسنة 2014 بما يكفل:
  - إخضاع عملية الاستفتاء لرقابة المحكمة الدستورية العليا وإشرافها أسوةً بالاختصاص الذي تتمتع به العديد من المحاكم الدستورية الأخرى.

522 المادة 150، دستور الجمهورية العربية السورية لسنة 2012.

523 دستور 2012، المادة 148.

○ مَدَّ اختصاص المحكمة وصلحياتها ليشمل أيضاً تلقي الطعون الخاصة، بعملية الاستفتاء ومضمونها ونتائجها، أسوةً بالانتخابات.

— حذف المادة 148 من الدستور الحالي لسنة 2012 والتي تسلب المحكمة اختصاصها النظر في دستورية القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، لمخاطر هذا التقيد والإقصاء وفق ما سبق عرضه، وبالتالي منح المحكمة الدستورية كامل اختصاصها بالنظر في دستورية جميع أنواع القوانين دون أي إقصاء أو استثناء.

### 3.4.4 منح المحكمة الدستورية سلطة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية

كما سبقت الإشارة، فقد تجاهلت الدساتير السورية المتعاقبة أية إشارة إلى المعاهدات الدولية سواء لجهة مكانتها في التنظيم القانوني الوطني، أو لجهة إمكانية إبرام معاهدات دولية تتعارض مع أحكام الدستور ذاته. حيث اكتفت الدساتير المتلاحقة، بما فيها الدستور الحالي لسنة 2012، بتحديد الجهات التي تملك صلاحية إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها.

ولا شك أن هذه ثغرة كبيرة وستخلق مشكلات حقيقية للدولة في حال إبرام معاهدة دولية تتضمن قواعد تخالف أحكام الدستور، حيث يتعين على الدولة في هذه الحال إما تنفيذ تلك المعاهدة الدولية وخرق الدستور الوطني الذي هو القانون الأسى في الدولة، أو ترجيح الدستور الوطني وتحمل المسؤولية الدولية الناجمة عن عدم تنفيذ ما سبق للدولة أن التزمت به بمقتضى تلك المعاهدة الدولية.

ولن نثار هذه الإشكالية فيما إذا كان إبرام المعاهدة الدولية يتعارض مع أحكام قانون وطني، باعتبار أن الثابت والمستقر لدى غالبية دول العالم هو ترجيح أحكام المعاهدات الدولية الملزمة للدولة على تشريعها الوطني، وهو ما تنص عليه بوضوح اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، لكن الإشكالية تبرز عندما يكون التعارض بين المعاهدة الدولية والدستور الوطني، علماً أن قلّة محدودة من الدول ترجح المعاهدة الدولية حتى على دستورها الوطني.

ولتلافي هذه الإشكاليات لجأت العديد من الدول إلى منح محاكمها الدستورية صلاحية الرقابة الدستورية المسبقة على تلك المعاهدات قبل إبرامها، لتقدير مدى توافقها مع أحكام الدستور الوطني، خاصةً، وبقية قوانين الدولة عامةً ولتوصي في نهاية الأمر بتجاهل إبرام تلك المعاهدة لتضمنها قواعد تتعارض مع أحكام الدستور، أو بتعديل أحكام الدستور مسبقاً لضمان التوافق مع تلك المعاهدة الدولية.

وهو الخيار الذي نُوصي باتباعه في الواقع السوري، أي توسيع نطاق صلاحيات المحكمة الدستورية، ومنحها صلاحية الرقابة المسبقة على المعاهدات الدولية قبل إبرامها، وكبلا يتم إغراق المحكمة بكم هائل من المعاهدات الدولية التي تُبرمها الدول دورياً؛ يُمكن الاقتصار هنا على طائفة فئة محددة من المعاهدات ذات الأهمية والتي استلزم الدستور ذاته مُصادقة البرلمان عليها، والتي تم النص عليها صراحة في المادة 75 فقرة 6 من الدستور الحالي لسنة 2012، وهي المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها، أو التي تتعلق بعقد القروض، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة، ويتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد.

#### التوصية هنا هي:

- تعديل المادة 146 من دستور 2012 المتضمن تحديد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، بحيث يتم إضافة فقرة جديدة تنص على منح المحكمة الدستورية السورية الرقابة الإلزامية المسبقة على المعاهدات الدولية التي أوجب الدستور عرضها على مجلس الشعب للمصادقة عليها، بمقتضى المادة 75 فقرة 6 منه.
- تعديل المادة 75 فقرة 6 من الدستور الحالي لسنة 2012 والنص صراحةً أن المعاهدات الدولية المنصوص عليها في تلك الفقرة لن يتم إقرارها من مجلس الشعب إلا بعد العرض المسبق على المحكمة الدستورية وموافقتها عليها لضمان

### 3.4.5 الرقابة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية

أقر دستور 2012 بالتعددية السياسية في سوريا بعد عقود من التغيب الفعلي، كما أكد الدستور على مساهمة الأحزاب السياسية المرخصة والتجمعات الانتخابية في الحياة السياسية الوطنية، مُلزماً إياها باحترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية.<sup>524</sup> في حين أن القانون الناظم لشؤون الأحزاب عهد بكل ما يتعلق بها للجنة شؤون الأحزاب، وجعل محكمة الاستئناف المدنية الأولى بدمشق هي مرجعيتها القضائية الوحيدة والحصرية والنهائية في ظل تغيب كامل للمحكمة الدستورية العليا. لتنفرد لجنة الأحزاب برئاسة وزير الداخلية بالبت بطلبات تأسيس الأحزاب أو تعديل أنظمتها الداخلية، وكذلك مراجعة دفاتر الحزب ومستنداته وإيراداته ونفقاته ومشروعية إيراداته وأوجه صرف أمواله، وصولاً للتقدم إلى محكمة الاستئناف بطلب معلل لحل الحزب وتصفية أمواله، علماً أن تلك المحكمة تنفرد بسلطة أن تبت بقرار مبرم في المنازعات الناجمة عن هذا القانون.

وهنا ينبغي التأكيد أنه وبغض النظر عن الممارسات الدولية التي تمنح المحاكم الدستورية، في العديد من دول العالم، دوراً كبيراً في الرقابة على شؤون تلك الأحزاب بدايةً من الإقرار بالترخيص، وصولاً إلى الأمر بالحل والتصفية إن اقتضى الأمر ذلك، وفقاً لأحكام الدستور والقانون؛ فإنه في سوريا تحديداً تزداد أهمية منح المحكمة الدستورية العليا هذا الدور نظراً لافتقار الحياة الحزبية والتعددية السياسية الفعلية طوال عقود، غابت فيها التجارب، وافتقاد تراكم الخبرات، حيث لم تترسخ بعد مقومات المؤسسات ذات المصادقية المؤهلة للتعاطي بشفافية وموضوعية مع هذا الملف المهم والخطير، والذي لا يزال بمراحل نموه الأولى.

وبذلك سيكون من الطبيعي والمنطقي أن تتصدى المحكمة الدستورية لأداء هذه المهمة أسوةً بنظيراتها في العديد من دول العالم، ولاحتياجنا الفعلي لدورها في هذا المجال تحديداً لخصوصيته وحادثة التجربة به كما سبقت الإشارة.

#### التوصية هنا هي:

- تعديل المادة 146 من دستور 2012 المتضمن تحديد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، بحيث يُضاف إلى اختصاصاتها أيضاً أن تفصل نهائياً في حل الأحزاب السياسية بسبب عدم دستورتها، وكذلك في القرارات النهائية المتعلقة برفض ترخيصها.
- تعديل المرسوم التشريعي رقم 100 لعام 2011 المتضمن قانون الأحزاب للإقرار بدور المحكمة الدستورية وتوضيح اختصاصاتها في هذا المجال.

استعرضنا في الصفحات السابقة مساراً طويلاً عرفته المحكمة الدستورية السورية طوال قرن كامل، وذلك منذ النصّ على إنشائها لأول مرة، تحت مُسمى «المحكمة العليا» في مشروع دستور 1920، حتى تاريخ إنهاء هذا الكتاب سنة 2020.

وهو مسار طويل ولا شك، شهدت فيه هذه المحكمة تطورات عديدة، وإخفاقات كثيرة، وخيبات أمل متلاحقة لعل أبرزها أن تلك المحكمة غيّبت فعلياً عن عدّة دساتير سورية لسنوات طويلة، تم التقدير خلالها أنه لا حاجة فيها لتلك المحكمة.

وربما تم تبرير ذلك بسبب الظروف الاستثنائية التي كانت تشهدها البلاد واعتماد دساتير مؤقتة ركّزت على «الأساسيات» وتجاهلت ما «لا لزوم له». ويبدو أن النظرة للمحكمة الدستورية/العليا كانت ضمن ما لا يلزم بالفعل. مما يكشف عن القصور الشديد في النظرة إلى المحكمة الدستورية والدور الذي تؤديه، والذي يتعاضد تحديداً في الظروف الاستثنائية التي تمرّ بها البلاد والتي يكون، خلالها وبسببها، ثمة حاجة أساسية لوجودها لضمان احترام أحكام الدستور وممارسة الرقابة الدستورية اللازمة، وصولاً لإنصاف الأفراد من أي تشريعات أو ممارسات غير دستورية تُنكّل بالأفراد وحقوقهم بدلاً من أن تحميهم وتصورهم.

المفارقة هنا أنه كثيراً ما يتم النظر إلى المحكمة الدستورية ومدى الحاجة لها بطريقة تؤدي إلى استبعادها وتهميشها في كل الظروف والأوقات، ففي الأوقات الاستثنائية التي تشهدها البلاد «لا حاجة» للمحكمة الدستورية بسبب الظروف الاستثنائية التي لن تجعل منها أولوية. وفي الأوقات الطبيعية التي تمرّ بها البلاد «لا دور» للمحكمة الدستورية أيضاً طالما أن الظروف الطبيعية مما لا يستدعي وجودها أو اللجوء إليها.

ويكشف ذلك في حقيقة الأمر عن قصور كبير في عقلية التعاطي مع المحكمة الدستورية، وفهم دورها وفائدتها، وهو قصور يقود دوماً إلى التعاطي معها على أنها «عبء» إذا أمكن التخلص منه كلية فسيكون هذا جيداً، وإلا فيمكن إحداثها نظرياً وتقييدها بالكثير من المعوقات الكفيلة بإنهاء دورها فعلياً. وهو ما حدث للأسف في دساتير عديدة لسنوات طويلة.

### تكشف الصفحات السابقة نتائج عديدة منها:

أن ثمة تاريخ دستوري عريق تتمتع به الدولة السورية طوال أكثر من قرن، والمحكمة الدستورية جزء أصيل منه، وهو تاريخ دستوري ينبغي الاعتماد عليه والانطلاق منه لتأسيس محكمة دستورية سورية قادرة بالفعل على تحقيق الدور الذي ينبغي أن تؤديه نظرياً وفعلياً. وهو ما أظهرته، على سبيل المثال، مناقشات اللجنة الدستورية لصياغة دستور 1950 والتي شهدت مناقشات حادة وراقية حول المحكمة ودورها، تم فيها إبراز كلّ المخاوف من تلك المحكمة بشكل واضح وصريح وشفاف، كما قُدّمت الردود المناسبة بشكل عقلاني ومقنع حتى توصل «الآباء الدستوريون المؤسسون» لصيغة توافقية تم اعتمادها في ذلك الدستور الذي أدخل لأول مرة إلى تلك المحكمة دور الرقابة الدستورية.

كما بدا واضحاً، مما سبق عرضه، أن ثمة خلل متأصل في مسار المحكمة الدستورية منذ إنشائها بصيغتها الرقابية في دستور 1950، حيث ثمة عيوب رافقت آلية تشكيل المحكمة منذ البداية، وأهمها تمكين السلطة التي تملك صلاحية تعيين قضاة المحكمة من التأثير عليها سواء عبر آلية التعيين المُتبعة أو من خلال تقصير مدة الولاية مع إفساح المجال لتمديدتها وهو ما رصدناه بالفعل في الدساتير السورية كلها التي نصّت على تلك المحكمة.

كذلك فإن القيود المرتبطة بإمكانية وصول الأفراد لهذه المحكمة يُشكّل تحدياً كبيراً ومُزمناً ينبغي التعاطي معه ومواجهته، حيث إن الوصول المباشر للمحكمة محظور، في حين أن الوصول غير المباشر مُقَيّد بالكثير من العقبات والمعوقات وهو ما أدى إلى تجاهل الأفراد لهذه المحكمة طالما أنهم لا يشعرون بها وليس بإمكانهم الوصول إليها.

ومع إدراكنا التام أن المحكمة الدستورية ليست قضاء عادياً ينبغي أن يكون مُتاحاً للعامة، وأنه لا يجوز إغراقها بكم هائل من الدعاوى والتظلمات مما يشلّ حتماً قدرتها على العمل؛ فإنه ينبغي كذلك عدم عزلها كلية وجعل الوصول لها غاية لا يمكن تحقيقها



بدلاً من أن يكون وسيلة لتحقيق الغاية الحقيقية، ألا وهي تحقيق العدالة واحترام أحكام الدستور. وقد عرضنا في هذا الكتاب العديد من الحلول والخيارات التي لجأت لها العديد من الدول والتي يُمكن للمشرع الدستوري السوري أن يستنير بها لتحقيق التوازن بين الطبيعة الخاصة لهذه المحكمة من جهة، وحاجة الأفراد للوصول لها من جهة ثانية.

لا شك أن منح المحكمة صلاحيات أوسع في الرقابة الدستورية وغيرها بمقتضى دستور 2012 هو خطوة إيجابية ومهمة وغير مسبقة في مسار الدساتير السورية المتعاقبة؛ ولكن جعل غالبية تلك الصلاحيات والاختصاصات جوازية لا وجوبية وتتوقف على تقدير من يملك حق الوصول للمحكمة هو أمر أفرغ صلاحيات المحكمة من مضمونها، وهو ما نرصده على أرض الواقع بصدد ممارسة المحكمة لاختصاصاتها النظرية طوال السنوات السابقة. وإن كان ثمة إيجابية فيما سبق فهو أننا نملك بالفعل الأساس القانوني الذي يُمكن الانطلاق منه، بالنظر إلى أن ثمة اختصاصات عديدة تم النص عليها بالفعل، إلا أنه تم شلّها باشتراطات وقيود، وبالتالي فإن دور المشرع الدستوري السوري هو التعاطي مع تلك الاشتراطات والقيود غير المُحقة لتمكين المحكمة من ممارسة ما ينبغي أن تقوم به.

كما أن تغييب المحكمة عن ممارسة دورها الرقابي في ملفات مهمة وخطيرة ويُفترض أن يكون في صلب عملها واختصاصها، هو أيضاً أمر مثير للاستغراب فكيف يُمكن إقصاء المحكمة الدستورية كلياً عن مسائل مهمة مثل تعديل الدستور، والبت في دستورية المعاهدات الدولية، وإعلان حالة الطوارئ واستمرارها، وقضايا الاستفتاء.. وغير ذلك من القضايا الجوهرية التي تمسّ الدستور. وهو ما تعرضنا له في الصفحات السابقة وقَدّمنا بصده المقترحات والحلول التي تبنتها العديد من دول العالم المختلفة.

أخيراً، عمدنا في هذا الكتاب إلى تقديم توصيات ومقترحات بصدد كل ثغرة وإشكالية تم التطرق لها بغية تقديم أفكار ورؤى للمشرع الدستوري السوري على أمل الوصول، يوماً ما وعمّا قريب، إلى المحكمة الدستورية السورية التي يتطلّع لها كل السوريين والسوريات، وبحيث تكون قادرة على حمايتهم، واحترام دستورهم، وكفالة حقوقهم في العدالة والمواطنة والمساواة للجميع.

## قائمة المراجع

- د. إبراهيم درّاجي، سوريا: بدائل دستورية، الإسكوا، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، 2018.
- أميمة حسان، المحكمة العليا في سوريا، رسالة علمية بإشراف الدكتور فؤاد شباط، كلية الحقوق، الجامعة السورية، 1954.
- أوليفيه دو هاميل وإيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1996.
- توصية مجلس أوروبا الصادرة من لجنة الوزراء والمقدمة إلى الدول الأعضاء، توصية رقم 12 لسنة 1994 بشأن استقلال دور القضاة وكفاءتها، المعايير المحددة لاستقلال القضاة والمحامين وأعضاء النيابة العامة.
- د. جميلة شرجي، إضاءات حول دستورية قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (35) لعام 2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 31، العدد الأول، 2015.
- د. جميلة شرجي، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية بين دستوري 1973 و2012، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013.
- د. حسن البحري، الفصل في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب السوري: دراسة تحليلية مقارنة، الجمهورية العربية السورية، وزارة العدل، مجلة القانون، العدد الأول، الجزء الثاني، 2012.
- د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، 2017.
- سوجيت شودري وكاثرين غلين بايس، المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال القضائي النسبي، مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق، جامعة نيويورك، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2014.
- عبد الرحمن العظم، مذكرات الجمعية التأسيسية، دستور 1950، الجلسة السابعة والأربعون، في 7 آب/أغسطس 1950.
- عبد الرحمن العظم، مذكرات الجمعية التأسيسية، دستور 1950، الجلسة الثامنة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950.
- عبد الرحمن العظم، مذكرات الجمعية التأسيسية، دستور 1950، الجلسة التاسعة والأربعون، في 9 آب/أغسطس 1950.
- عبد الرحمن العظم، مذكرات الجمعية التأسيسية، دستور 1950، الجلسة التاسعة والخمسون، في 30 آب/أغسطس 1950.
- د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 2001.
- اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، قرارات المحاكم الدستورية وما عادلها من هيئات وتنفيذها، التقرير الذي تبنته اللجنة في دورتها رقم 46، البندقية، 10-9 آذار/مارس 2001.
- اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا)، إمكانية وصول الأفراد إلى العدالة الدستورية، ستراسبورغ، في 17 كانون الثاني/يناير 2011.
- اللجنة الأوروبية لتطبيق الديمقراطية من خلال القانون، نماذج عن القضاء الدستوري، هلمت ستوينبرجر، دون تاريخ.
- اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: مشروع القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، تشرين الأول/أكتوبر 2015.
- مركز العمليات الانتقالية الدستورية في كلية الحقوق في جامعة نيويورك، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الأنظمة الديمقراطية الجديدة، ورقة توجيهية صادرة في أيلول/سبتمبر 2013.
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، تقرير المحكمة الدستورية التونسية تحليل ملامح المؤسسة بعد صدور القانون الأساسي المؤرخ في 3 كانون الأول/ديسمبر 2015، مكتب تونس.
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، نتحدث عن المحكمة الدستورية، د. جنان الإمام، مكتب تونس، آذار/مارس 2018.
- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI)، تقرير: الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين في القانون المقارن.
- د. هشام القاسم، المدخل إلى علم القانون، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، الطبعة الثامنة، 2008.
- وثائق الأمم المتحدة: CCPR/C/GC/32 23 August 2007  
A/HRC/11/41 24 March 2009  
HRI/CORE/ESP/2015  
HRI/CORE/DEU/2016  
HRI/CORE/AUT/2017  
A/HRC/38/38. 2 May 2018  
HRI/CORE/ARM/2019 - 9 August 2019  
HRI/CORE/ARM/2019 - 9 August 2019  
HRI/CORE/ESP/2019



